

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Xanten
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Xanten	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Xanten	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	14
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Xanten wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten

Managementübersicht

Die Stadt Xanten befindet sich in einer vergleichsweise guten Haushaltssituation. In fünf der sechs betrachteten Haushaltsjahre seit 2007 hat die Stadt Xanten Jahresüberschüsse erzielt. Lediglich 2011 führte ein Jahresfehlbetrag zu einer Verringerung der Ausgleichsrücklage. In den Jahren 2013 bis 2015 werden zunächst weitere Fehlbeträge erwartet. Diese Fehlbeträge können durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden. Der Haushalt wird also in der Planung zumindest fiktiv ausgeglichen. Ab 2016 sollen wieder Jahresüberschüsse erreicht werden.

Die GPA NRW hat ein strukturelles Ergebnis ermittelt, das den nachhaltigen Konsolidierungsbedarf deutlich macht. Das strukturelle Ergebnis beträgt auf Basis des Jahres 2012 rund -1,8 Mio. Euro. Die erzielten Erträge aus Grundstücksgeschäften sind nicht im strukturellen Ergebnis enthalten, denn sie sind keine nachhaltige Konsolidierungsmaßnahme. Nur deswegen liegt das strukturelle Ergebnis unterhalb des positiven Jahresergebnisses 2012 von etwa 15.000 Euro.

Die für 2016 und 2017 eingeplanten Jahresüberschüsse sind zum überwiegenden Teil auf die Erwartung günstiger Entwicklungen im Bereich des Finanzausgleichs zurückzuführen. Gerade diese schwankungsanfälligen Erträge und Aufwendungen sind oft risikobehaftet und können den Haushaltsausgleich gefährden. In einem Risikoszenario hat die GPA NRW durch alternative Annahmen zur Entwicklung einzelner Positionen beispielhaft einige Risiken aufgezeigt. Obwohl in Xanten auf Grundlage der ursprünglichen Planungsannahmen nur vergleichsweise wenige Risiken festzustellen waren, sollte die Stadt im Rahmen der Haushaltsplanung eine individuelle Risikoabschätzung vornehmen und ggf. Vorsorgemaßnahmen treffen.

Aus der Analyse der Vermögens-, Finanz-, Schulden- und Ertragslage ergeben sich nur wenige Haushaltsrisiken. Die Beteiligungen der Stadt Xanten bewirken insgesamt positive Effekte für den städtischen Haushalt. Mittelfristig fehlt es allerdings an einer ausreichenden Selbstfinanzierungskraft, aus der Tilgungen und Investitionen in den Erhalt des notwendigen Vermögens finanziert werden können. Die Stadt Xanten erwartet mittelfristig aber weitere Einzahlungen aus Grundstücksgeschäften. Daraus, aber auch mit Hilfe der erforderlichen Kredite zur Liquiditätssicherung können liquide Mittel in ausreichender Höhe erhalten werden. Insgesamt hat sich die Finanzlage aufgrund unzureichender eigener Mittel im Zeitraum 2007 bis 2012 verschlechtert. Die Zinsbelastung durch Liquiditätskredite wird derzeit noch durch eine günstige Zinssituation kompensiert.

Konsolidierungsmaßnahmen hat die GPA NRW in den Gebührenhaushalten gefunden. Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich beim Gebäudebestand. Die aus dem Schwimmbad und der Reithalle resultierende Haushaltsbelastung sollte gesenkt werden. Nicht mehr genutzte Gebäude sollten vermarktet werden.

Dies gilt auch für die Schulgebäude. Zum Prüfungszeitpunkt lag bei den Grundschulen ein Potenzial von rund 700 m² vor. Da jedoch die Schließung der Grundschulen in Vynen und Birten bereits beschlossen ist, wird dieses Potenzial kurzfristig abgebaut. Dies setzt allerdings voraus,

dass die freigewordenen Schulgebäude veräußert werden. Alternativ kommt auch in Betracht, Gebäudeflächen an anderer Stelle zu reduzieren, wenn die leerstehenden Grundschulgebäude künftig anders genutzt werden sollen.

Der zum Betrachtungsjahr 2012 vorhandene Flächenüberhang der Hauptschule wird durch das Auslaufen dieser Schulform zu Gunsten der 2013/14 gestarteten Gesamtschule realisiert; in der ebenfalls auslaufenden Realschule besteht kein Flächenüberhang. Beim 2022 erreichten Vollbetrieb der Gesamtschule am Standort Xanten wird der entsprechende Benchmark unterschritten. Auch hier gibt es in der Prognose also keine Flächenüberhänge.

Beim Gymnasium handelt es sich um ein sehr flächeneffizientes Gebäude. Weil der Benchmark für ein G9-Gymnasium unterschritten wird, liegen 2012 keine Potenziale vor. Mittelfristig wird sich die Fläche des Gymnasiums durch die rückläufige Schülerzahl zwar verringern, sie liegt aber auch 2022 voraussichtlich noch unter dem Benchmark für ein G8-Gymnasium. Die GPA NRW sieht hier allerdings die Möglichkeit, dass es zu einem stärkeren Rückgang der Schülerzahl kommen könnte. Ursache hierfür ist die Gründung der Gesamtschule, die ebenfalls eine gymnasiale Oberstufe bietet.

Die Turnhallen bieten keine Konsolidierungsmöglichkeiten. Neben den Schulturnhallen hält die Stadt Xanten keine weiteren Hallen vor. Durch die erwartete Verringerung der Klassen und Kurse ist der Bestand hier mittelfristig angemessen.

Für eine erfolgreiche Konsolidierung sind in der Regel auch die Personalaufwendungen wichtig. Bei den Stellen, die die GPA NRW im Bereich Sicherheit und Ordnung interkommunal verglichen hat, zeigt sich allerdings durchgängig ein geringer Personalbestand. Im Personenstandswesen, bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sowie im Einwohnermeldewesen setzt die Stadt Xanten weniger Personal ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Benchmarks, d. h. die Anzahl der Fälle, die eine Vollzeit-Stelle bearbeiten kann, werden in allen Bereichen teils deutlich überschritten. Ergebniswirksame Stellen-Potenziale gibt es hier nicht.

Vielmehr muss sich die Stadt Xanten mit dem Problem der Wissensbewahrung befassen. Bis 2024 scheidet 24 Mitarbeiter altersbedingt aus der Verwaltung aus. Insbesondere sollte die Stadt Xanten für alle Fachbereiche analysieren, welche Berufsgruppen in welcher Quantität und mit welcher Qualifikation zukünftig benötigt werden.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate sind in Xanten ebenfalls niedrig. Ursache ist die unterdurchschnittliche Stellenausstattung. Diese wird jährlich angepasst. Infolge der Umstrukturierungen der Schullandschaft und den Veränderungen im Aufgabenkatalog der Schulsekretariate hat sich die Stellenbemessung in den letzten Jahren allerdings kaum verändert. Aus Sicht der GPA NRW sollte nach Abschluss der absehbaren Veränderungen der Schullandschaft eine individuelle Stellenbemessung je Schule durchgeführt werden.

Obwohl fast ausschließlich der ÖPNV genutzt wird, sind die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Xanten überdurchschnittlich hoch. Dies darauf zurückzuführen, dass der Anteil beförderter Einpendler vergleichsweise hoch ist. Aus diesem Grund werden in Xanten insgesamt mehr Schüler befördert als in den meisten anderen bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Durch die Schließung der Haupt- und Realschule sowie der Förderschule wird sich der Anteil der Einpendler allerdings reduzieren. Da die Stadt Xanten hier bereits alle Steuerungsmöglichkeiten genutzt hat, ergeben sich keine Handlungsempfehlungen.

Zahlreiche Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Prüfung der Grünflächen. Da die Unterhaltung der Grünflächen dem Dienstleistungsbetrieb Xanten (DBX) übertragen wurde, wirken sich die Konsolidierungsmaßnahmen zumindest mittelbar über den Zuschussbedarf auf den Haushalt der Stadt Xanten aus.

Um auch die Grünflächen gezielt in die Haushaltskonsolidierung einbeziehen zu können, ist eine wirkungsvolle Steuerung notwendig. Hierzu ist es sinnvoll, konzeptionelle Grundlagen für den Grünflächenbereich zu schaffen. Diese können z. B. der Aufarbeitung demografischer Entwicklungen dienen oder strategische Ziele definieren. Aus diesen Rahmenbedingungen sollten die zukünftig gewollten und finanzierbaren Standards entwickelt werden. So könnte z. B. durch entsprechende mittel- bis langfristige Gestaltung des Spielplatzangebotes, angepasst an die erwarteten rückläufigen Kinderzahlen, das dort vorhandene Potenzial von rund 16.300 Euro realisiert werden. Hier hat die GPA NRW zahlreiche, aber eher kleine Anlagen mit überdurchschnittlich vielen Spielgeräten vorgefunden. Diese Konstellation ist tendenziell teuer zu unterhalten.

In ihrer Stellungnahme vom 29.05.2015 zum Berichtsentwurf hat die Stadt Xanten mitgeteilt, dass aufgrund entsprechender politischer Beschlüsse und auf Vorschlag der Verwaltung mit externer Unterstützung durch ein Fachbüro ein Spielflächen- und Spielplatzkonzept erarbeitet wird. Zum anderen hat der Rat der Stadt Xanten der Verwaltung den Auftrag gegeben, ein strategisches Grünflächenentwicklungskonzept zu erarbeiten.

Im Vergleich zum Benchmark liegt bei der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen ein Potenzial von rund 57.500 Euro vor. Für weitere Analysen ist es erforderlich, die Kosten einzelner Pflegeleistungen zu beziffern. Dies ist mit dem vorhandenen Datenbestand nicht möglich und verdeutlicht, dass der DBX zunächst die Datengrundlage zu den Grünflächen verbessern sollte. Hierzu gehört die Ermittlung der relevanten Flächen, Vegetationen und weiterer Strukturdaten ebenso wie die Einrichtung einer Kostenrechnung. Beides ist in Xanten derzeit nicht vorhanden; der Dienstleistungsbetrieb Xanten sowie der von ihm beauftragte Betriebshof arbeiten weitgehend frei auf Basis von Erfahrungswerten. Die Kostenrechnung sollte zwei Aufgaben erfüllen können: zum einen die Kalkulation von Leistungspreisen des Betriebshofes, zum anderen die objektbezogene Ermittlung aller für die Grünanlagen anfallenden Kosten. Erst dann wird deutlich, welche Kosten die gewählten Pflegestandards verursachen und wo durch gezielte Anpassungen von Standards Konsolidierungspotenziale realisiert werden können. Hierzu sind entsprechende Ziele zu definieren und Leistungsbeschreibungen den jeweiligen Auftragnehmern (Betriebshof, Private) vorzugeben.

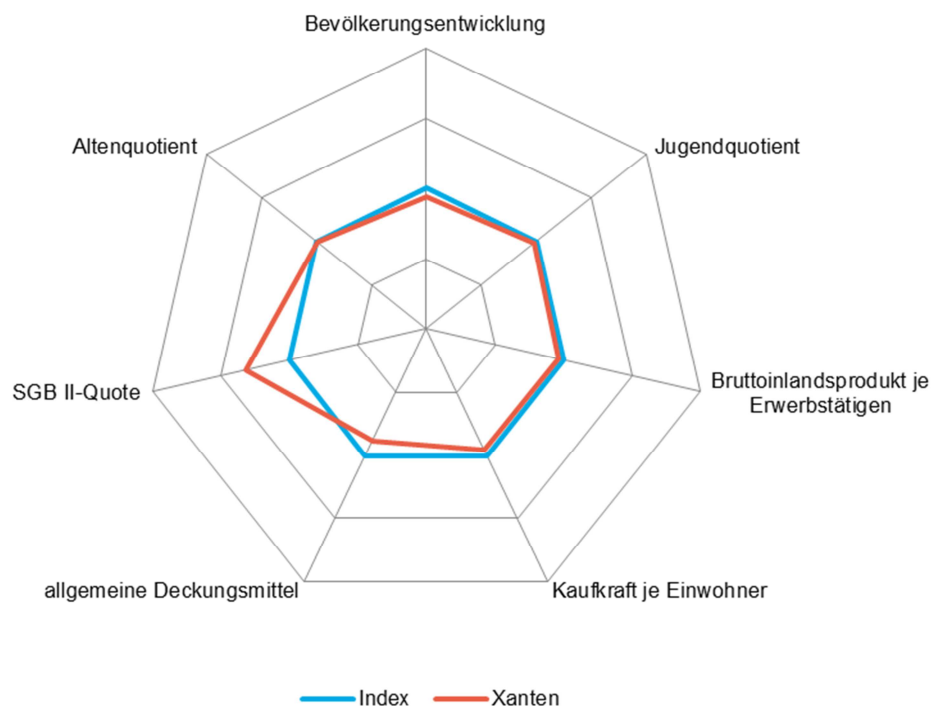
Überdurchschnittlich ist in Xanten die Fläche der Sportaußenanlagen. Sieben der acht Anlagen sind mittels langfristiger Verträge an Vereine übertragen, die sämtliche Betriebskosten tragen. Die Sportaußenanlagen belasten den Haushalt also vergleichsweise wenig. Trotzdem sollte sich die Stadt Xanten mit der Entwicklung des Angebots an Sportaußenanlagen vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen befassen, denn mit rückläufigen Mitgliederzahlen würde voraussichtlich auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Vereine zurückgehen.

Die aufgeführten Handlungsmöglichkeiten können dazu beitragen, das strukturelle Ergebnis der Stadt Xanten zu verringern.

Ausgangslage der Stadt Xanten

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Xanten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Bevölkerungsprognose wirkt sich für Xanten voraussichtlich weniger negativ aus als in der Mehrzahl der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IT.NRW prognostiziert bis 2030 einen Rückgang der Einwohnerzahl um knapp sechs Prozent, laut der Bertelsmann-Stiftung³ ist im gleichen Zeitraum mit einer konstanten Einwohnerzahl zu rechnen. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 ist die Einwohnerzahl (nach den Daten der Volkszählung 1987) um rund 1.000 gestiegen. Die nach dem Zensus 2011 erhobene Einwohnerzahl liegt geringfügig unter der der Volkszählung 1987, bleibt seither aber konstant.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

³ www.wegweiser-kommune.de

Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung auf die Stadt Xanten aus. Im Jahr 2012 lag der Altenquotient⁴ über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Zugleich war der Jugendquotient⁵ geringer als der Mittelwert. Dieses Verhältnis wird sich bis 2030 weiter in Richtung der über 65-jährigen Bevölkerung verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen Anforderungen an das künftige kommunale Aufgabenportfolio. Weitere Ausführungen hierzu folgen in den Kapiteln Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale sowie Demografische Entwicklungen.

Auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und die Kaufkraft je Einwohner sind unterdurchschnittlich. Positiv wirkt sich jedoch aus, dass Xanten mehr Kaufkraft zufließt als abfließt⁶. Innerhalb des Kreises Wesel liegt Xanten damit an dritter Stelle. Hierbei wirkt sich auch die touristische Attraktivität der Kommune aus, da die Tages- und Übernachtungsgäste auch den Einzelhandel der Stadt aufsuchen. Dies hat auch für das Gewerbesteueraufkommen der Stadt positive Effekte. Xanten ist jedoch selber nicht in erster Linie Gewerbestandort. Deutlich mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln aus Xanten aus (rund 5.000 im Jahr 2012) als ein (2.000). Dies ist ein Indiz dafür, dass gerade der Kaufkraftzufluss durch den Fremdenverkehr eine wesentliche Bedeutung für die Stadt hat.

Xanten verfügt über geringere allgemeine Deckungsmittel je Einwohner aus Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen als der Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Als kleine, eher ländlich geprägte Kommune hat Xanten deutliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen ab 2011 durch die Neufestsetzung des Soziallastenansatzes hinnehmen müssen. Eine tiefer gehende Analyse der Deckungsmittel, auch mit Blick auf mögliche Potenziale, hat die GPA NRW im Berichtsteil Finanzen durchgeführt.

Der Anteil der Leistungsbezieher des Arbeitslosengeldes II an der Einwohnerzahl unter 65 Jahren (SGB II-Quote) ist in Xanten deutlich geringer als in den übrigen Kommunen. Dies ist ein entlastendes Strukturmerkmal. Allerdings liegt die auf den Kreis Wesel bezogene Kennzahl deutlich über dem Mittelwert. Über die Kreisumlage finanziert die Stadt Xanten also auch die Aufwendungen des Kreises anteilig mit.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale in einem am 11.11.2014 mit dem Bürgermeister geführten Gespräch auch hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt. Im diesem Gespräch wurden neben allgemeinen auch individuelle Struktur- und Standortmerkmale der Stadt Xanten diskutiert.

Individuelle und fachbezogene Strukturmerkmale

Als wesentliches individuelles Strukturmerkmal stellt die Stadt Xanten die touristische Attraktivität heraus. Diese ist in erster Linie durch den Archäologischen Park Xanten (APX) und das Römermuseum gegeben. Diese vom Landschaftsverband Rheinland getragenen Einrichtungen

⁴ ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁵ unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁶ http://www.ihk-niederrhein.de/downloads/ihk/GfK-Einzelhandelskennzahlen_2014.pdf

ziehen pro Jahr rund 800.000 Besucher an. In Xanten übernachten pro Jahr etwa 150.000 Gäste. Begünstigend wirkt sich auch aus, dass die Stadt Xanten im Juni 2014 den Status eines staatlich anerkannten Luftkurorts erhalten hat. Damit kann sich Xanten nun sowohl als Ausflugsziel als auch als Kur- und Erholungsort positionieren.

Neben den bereits genannten Vorteilen für den örtlichen Einzelhandel bringt dies für die Stadt aber auch die Notwendigkeit mit sich, die örtliche Infrastruktur und kommunale Angebote auf das Fremdenverkehrsaufkommen auszurichten. Dies spiegelt sich beispielsweise in der Tourist-Information Xanten (TIX) wider, die zahlreiche Angebote für Besucher oder Interessierte bereithält.

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken. Dies ist vor allem bei der räumlichen Gliederung der Stadt der Fall. Deutlich wird dies beispielsweise anhand der Frage, in welchen Stadtteilen künftig noch Grundschulen erhalten werden können. Hier führt auch die demografische Entwicklung mit rückläufiger Schülerzahl zur mittelfristigen Aufgabe zweier Grundschulen.

Ähnliche Auswirkungen ergeben sich auch für die Grünanlagen, bei denen insbesondere bei den Spielplätzen die Versorgung der Stadtteile im Blickpunkt steht. Hier wird es künftig darauf ankommen, an den geeigneten Stellen attraktive, aber möglichst günstig zu unterhaltende Anlagen zu erhalten und an anderen Stellen nicht mehr benötigte Anlagen aufzugeben.

Die Stadtteilstruktur wird auch bei den Sportaußenanlagen deutlich. Hier hat die Stadt Xanten allerdings bereits eine weitreichende Einbindung der Vereine erreicht, die das vergleichsweise große Angebot auf eigene Kosten unterhalten.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister, dem Leiter des Fachbereiches 1 und der Demografie-Beauftragten erläutert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Jahr 2014 hat die Stadt Xanten das Thema Demografie organisatorisch im Fachbereich 4 – Bildung, Sport, Kultur und Demografie – verankert. Damit ist nun erstmals eine Verantwortlichkeit für diese komplexe Thematik gegeben. Als grundlegende Aufgabe sieht es die Stadt nun an, zunächst die notwendige Datenbasis für weitergehende Analysen und Maßnahmen zu schaffen. Positiv ist das in Xanten vorhandene Bewusstsein dafür, dass alle Verwaltungsbereiche von demografischen Entwicklungen betroffen sein werden.

Die Stadt Xanten erwartet in Zukunft eine Bevölkerungsstruktur, die sie selber als „weniger, älter, bunter“ charakterisiert. Daraus erwachsen unterschiedliche Anforderungen an die politischen Handlungsfelder wie Wohnen, Gewerbe, Bildung oder das kommunale Leistungsangebot. Dabei verfügt Xanten noch über die Möglichkeit, Wohnbaugrundstücke zu vermarkten, Neubürger zu gewinnen und damit auch die Altersstruktur zu beeinflussen. Die Stadt verfolgt hier die Strategie, über die Entwicklung weiterer Wohngebiete solche Angebote weiterhin aufrechterhalten zu können.

Gleichwohl ist der Stadt bekannt, dass Xanten durch eine Einfamilienhausbebauung geprägt ist, es aber an günstigem Mietwohnungen mangelt. Gerade diese sind für junge Menschen notwendig. Wohnangebote für Senioren bestehen in privater Trägerschaft in Gestalt betreuten Wohnens und Altenwohnheimen. Eine kommunale Seniorenplanung existiert allerdings nicht. Angebote bestehen auch hier in privater Trägerschaft (z. B. Vereine) oder in Trägerschaft der gemeinnützigen Sozialstiftung Xanten (z. B. das Haus der Begegnung und andere Projekte/Angebote), die auch weitere gemeinnützige Zwecke unterstützt.

Ein weiteres demografisches Handlungsfeld stellt die Bildung dar. Hier wird es nach Einschätzung der Stadt Xanten darum gehen, das Angebot im schulischen Bereich auf die sinkenden Schülerzahlen abzustimmen. Darüber hinaus führt ein nach Auskunft der Stadt vergleichsweise hoher Anteil Alleinerziehender zu einer entsprechenden Nachfrage nach Betreuungsangeboten. Über ein eigenes Jugendamt verfügt Xanten allerdings nicht.

Interkommunale Zusammenarbeit – insbesondere mit dem Blick auf die Folgen der demografischen Entwicklung – wird derzeit nur punktuell betrieben. Hier ist der Bildungsbereich herauszustellen, in dem in Kooperation bzw. gemeinsamer Schulträgerschaft mit den Nachbarkommunen eine Förderschule (mit Alpen) und eine Gesamtschule (mit Sonsbeck) betrieben werden. Allerdings werden auch diese Schulformen von den demografischen Entwicklungen betroffen sein. Daneben arbeitet die Stadt Xanten mit ihren Nachbarkommunen in den Bereichen Finanzbuchhaltung/Stadtkasse, Wohngeldsachbearbeitung und Rufbereitschaft des Ordnungsamtes zusammen. Diese Aufgaben werden gegen Kostenerstattung durch das Personal der Stadt Xanten übernommen. Im Bereich der Finanzbuchhaltung/Stadtkasse ist eine Ausweitung der Zusammenarbeit unter Einbeziehung auch der Nachbarkommune Alpen ab 2016 geplant. Darüber hinaus wird die Stadt Xanten Dienstleistungen im IT-Bereich für die Nachbarkommunen Alpen und Sonsbeck übernehmen.

Auch ehrenamtliches Engagement ist ein wichtiges Instrument im Umgang mit den Folgen demografischer Entwicklungen. Dabei wird durch die demografische Entwicklung gerade auch die Erhaltung bürgerschaftlichen Engagements erschwert. Der unterdurchschnittliche Jugendquotient führt in diesem Handlungsfeld zu einer erschwerten Nachwuchsgewinnung. Auch in Xanten bringen sich Vereine, beispielsweise bei der Sportplatzunterhaltung, mit ein. Bisher erfolgt lediglich eine finanzielle Unterstützung; eine Anlaufstelle in der Verwaltung gab es zum Prüfungszeitpunkt nicht. Wie die Stadt Xanten in ihrer Stellungnahme vom 29.05.2015 ausführt, soll ab Juni 2015 eine Mitarbeiterin als zentrale Ansprechpartnerin für den Bereich Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und Koordinierung im Bereich der Ehrenamtsförderung eingesetzt werden.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

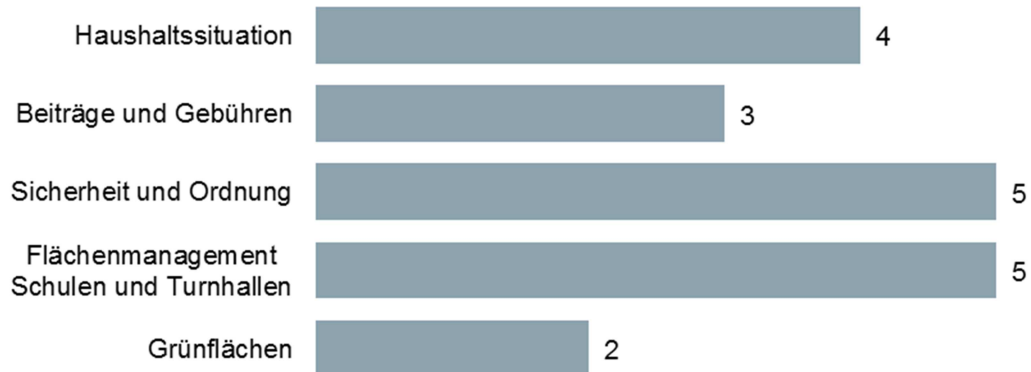
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Xanten

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Xanten wurde von Juli 2014 bis April 2015 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Xanten hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Xanten das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Bei der Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 sowie die Haushaltspläne 2013 und 2014 zurückgreifen. Für die Analyse der Verschuldungssituation der Stadt Xanten wurden die Gesamtverbindlichkeiten des Gesamtabschlusses 2010 einbezogen. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft treffen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Markus Daschner
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Wendt
Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Schulen	Sandra Krämer
Grünflächen	Frank Breidenbach

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch hat die GPA NRW am 22.04.2015 den Verwaltungsvorstand und die Fachbereichsleitungen sowie den Vorstand des Dienstleistungsbetriebs Xanten über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Xanten hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidie-

rung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 23.09.2015

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Xanten
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	21
Gesamt Betrachtung Beiträge und Gebühren	25
Steuern	25
Gebäudeportfolio	27
Gebäudemanagement	28
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Finanzanlagen	35
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	46

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und den vorliegenden Gesamtabschluss ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Xanten hat zum 01. Januar 2007 ihr Rechnungswesen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Basis für die Prüfung sind die fertiggestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2007 bis 2012 und die Haushaltsplanung der Jahre 2013 und 2014. Für die Jahre 2015 bis 2017 werden die Werte aus der mittelfristigen Finanzplanung übernommen.

Die vorläufigen Ergebnisse des Jahresabschlusses 2013 sind in der Prüfung berücksichtigt worden. Da der Jahresabschluss 2013 zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fertig gestellt ist, genügt die Stadt Xanten hier nicht den gesetzlichen Anforderungen aus § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

Die Haushaltssituation der Stadt Xanten wurde zuletzt in der überörtlichen Prüfung im Jahr 2011 positiv beurteilt. In den Jahren 2007 bis 2010 konnte die Stadt Jahresüberschüsse erwirtschaften. Im Jahr 2011 stellt die Stadt Xanten den Haushaltsausgleich fiktiv über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sicher. Das Jahr 2012 schließt wieder mit einem Jahresüberschuss ab. Die Planungen der Stadt bleiben für die Jahre 2013 bis 2015 defizitär. Ab 2016 plant die Stadt die Aufwendungen durch die Erträge decken zu können.

Die Stadt Xanten ist nicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.

Der Gesamtabchluss des Jahres 2010 ist fertiggestellt und wird von der GPA NRW noch geprüft. Da die Gesamtabchlüsse der Jahre 2011 bis 2013 zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fertig gestellt sind, genügt die Stadt Xanten auch hier nicht den gesetzlichen Anforderungen aus § 116 Abs. 5 GO NRW. Als Gründe für die Verzögerung nennt die Stadt Xanten hier die Personalsituation der Kämmererei und die Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum.

→ Feststellung

Die Stadt Xanten erreicht mit den Jahresabschlüssen der Jahre 2012 und dem Gesamtabchluss 2010 einen vergleichsweise soliden Rechnungslegungsstand. Die gesetzlichen Fristen hat die Stadt Xanten jedoch nicht eingehalten.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	1.899	523	487	31	-1.448	15
Höhe der allgemeinen Rücklage	19.203	21.102	19.964	20.385	18.467	18.467	15.527
Höhe der Sonderrücklage	6.735	6.735	6.735	8.112	10.206	6.735	6.735
Höhe der Ausgleichsrücklage	6.289	6.289	6.289	6.289	6.289	4.841	7.795
Veränderung der allgemeinen Rücklage zum Vorjahresstand in Prozent	./.	9,9	-5,4	2,1	-9,4	0,0	-15,9
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	positives Ergebnis				5,8	positives Ergebnis

Bis zum Jahresabschluss 2012 reduzierte sich die allgemeine Rücklage nur aufgrund von Eröffnungsbilanzkorrekturen, Umbuchungen zur Sonderrücklage und des ausgeübten Wahlrechtes nach § 8 Abs. 3 NKF Weiterentwicklungsgesetz (NKFVG).

Im Jahr 2008 musste die Stadt die allgemeine Rücklage unter anderem aufgrund nachträglich zu buchender Rückstellungen in der Eröffnungsbilanz in Höhe von 1,7 Mio. Euro reduzieren. Dies betrafen die drohenden Rückzahlungsverpflichtungen aus dem Baugebiet Beek und der drohende Verlust aus der Übertragung von Straßenflächen an den Bund und den Kreis Wesel.

Im Jahr 2010 reduzierte sich die allgemeine Rücklage zugunsten der Sonderrücklage um 1,4 Mio. Euro. Diese Änderung der Eröffnungsbilanz wurde vorgenommen, um den städtischen Anteil am Zweckverband Colonia Ulpia Traiana auf 3,5 Mio. Euro anzupassen. Darüber hinaus musste die Allgemeine Rücklage um weitere 154.000 Euro reduziert werden. Die Stadt Xanten musste für drohende Verpflichtungen für die Zurückzahlung von Landesmitteln Rückstellungen zu bilden und die Eröffnungsbilanz korrigieren.

Die Überschüsse aus den Jahren 2007 bis 2010 und 2012 in Höhe von insgesamt rund drei Mio. Euro buchte die Stadt Xanten im Jahr 2012 von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage.

Insgesamt reduzieren diese Korrekturen die allgemeine Rücklage um 3,7 Mio. Euro. Der Bestand der allgemeinen Rücklage entspricht nach allen Rechnungsjahren 81 Prozent des Ausgangswertes in der Eröffnungsbilanz.

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-2.087 (-288)	-347	-382	256	472
Höhe der allgemeinen Rücklage	15.527	15.527	15.527	15.527	15.527
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.708 (7.507)	5.361 (7.160)	4.979 (6.778)	5.235 (7.034)	5.706 (7.506)
Fehlbetragsquote in Prozent	9,0 (1,2)	1,6 (1,5)	1,8 (1,7)	positives Ergebnis	

In Klammern sind die Entwicklungen auf Basis des vorläufigen Ergebnisses 2013 aufgeführt.

Die Stadt Xanten erwartet, bis 2015 die Aufwendungen nicht durch die Erträge decken zu können. Dabei führt in den Planungen insbesondere das Jahr 2013 zu einer deutlichen Reduzierung der Ausgleichsrücklage. Entsprechend der vorläufigen Jahresrechnung 2013 bleibt das Ergebnis defizitär. Der Fehlbetrag wird jedoch aufgrund von Mehrerträgen (z. B. Grundstückserlöse, Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer, Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen) und geringeren Aufwendungen (z. B. Kreisumlage) gegenüber der Planung deutlich geringer ausfallen. Die Stadt Xanten rechnet mit einem Defizit in Höhe von nur rund 288.000 Euro. Dies berücksichtigt, überschreitet die Ausgleichsrücklage zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung den Anfangsbestand in der Eröffnungsbilanz um 1,2 Mio. Euro. Insgesamt zeigt sich bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung ein Eigenkapitalverzehr von 2,5 Mio. Euro – dies entspricht 9,6 Prozent des Ausgangsbestandes in der Eröffnungsbilanz.

→ Feststellung

Die Stadt Xanten erreicht in den Rechnungen und Planungen in sieben von elf Jahren ein positives Jahresergebnis. Die Jahresfehlbeträge der übrigen Jahre plant die Stadt über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen zu können.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1	-450	186	-48	-79	-26	23	42

Die Stadt Xanten erreicht ein positives Ergebnis, das über dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegt. Der negative Mittelwert macht deutlich, dass der Großteil der bislang geprüften Kommunen im Jahr 2012 anders als die Stadt Xanten einen Ausgleich der Aufwendungen über die Erträge nicht erreichen konnte. Für 2013 rechnet die Stadt mit einem Jahresergebnis je Einwohner von rund -13 Euro.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2012. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte:

- Ertragswirksame Auflösung Übertragung Straßen der Nord-Westumgehung,
- Aufwendungen und Erträge aus dem Grundstücksverkauf,
- Verschmelzungsgewinn des Grundstückssondervermögens (GSV),
- Außerordentliche Aufwendungen und Erträge sowie
- Wertveränderungen von Vermögensgegenständen.

Der Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Extremwerte in den Jahren 2009 bis 2012 hat die GPA NRW bei der Bildung der Mittelwerte außen vor gelassen. Hierzu zählt der im Vergleich deutlich niedrigere Gewerbesteuerertrag, der damit verbundene niedrige Aufwand für die Steuerbeteiligungen und die vergleichbar hohen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2009

Strukturelles Ergebnis auf Basis des Jahres 2012

Stadt Xanten	
Jahresergebnis	15
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	5.549
Bereinigungen Sondereffekte	2.375
= bereinigtes Jahresergebnis	-7.909
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	6.134
= strukturelles Ergebnis	-1.775

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Xanten ein strukturelles Defizit von rund 1,8 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf.

Durch die Bereinigung der Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken wird die Stadt in der Analyse so gestellt, als wären diese Erträge nicht in der Vergangenheit erwirtschaftet worden und stünden in Zukunft nicht zur Deckung der Aufwendungen zur Verfügung. Dieser Blickwinkel ist notwendig, um die Haushaltssituation der Stadt Xanten langfristig und unabhängig von diesen Sondereffekten bewerten zu können. Tatsächlich erreicht die Stadt jedoch derzeit diese Erträge und kann damit die Ertrags- und Finanzlage verbessern. Die GPA NRW greift die Auswirkungen im Verlauf des Berichtes auf.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Xanten ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,

- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Stadt Xanten ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich Strukturelles Ergebnis 2012 und Planung 2017

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	2.849	3.250	401	2,7
Gewerbsteuer	5.451	5.971	520	1,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	7.051	9.159	2.108	5,4
Ausgleichsleistungen	761	932	171	4,1
Schlüsselzuweisungen	5.608	4.593	-1.015	-3,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	4.830	4.765	-65	0,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	2.459	2.488	29	0,0
Steuerbeteiligungen	996	1.055	59	1,2
Allgemeine Umlagen	11.740	12.348	609	1,0

*) Werte aus der Jahresrechnung 2012

Grundsteuer B

Im Jahr 2013 rechnet die Stadt mit einer Steuerertragssteigerung in Höhe von 8,7 Prozent gegenüber dem Ist-Wert des Jahres 2012. Die Veränderung 2013 resultiert aus der Anhebung des Hebesatzes um 37 Hebesatzpunkte. Der vorläufige Ist-Wert des Jahres 2013 in Höhe von 3,1 Mio. Euro übersteigt den geplanten Steuerertrag dieses Jahres. Für die Jahre 2014 bis 2016 hat die Stadt Xanten Steigerungsraten berücksichtigt, die sich unterhalb der aktuellen Orientierungsdaten befinden. Im Jahr 2014 wird der Planansatz ebenfalls erreicht.

Die Stadt Xanten kann über die Hebesätze den Steuerertrag direkt steuern. Darüber hinaus hält die Stadt Xanten zum Zeitpunkt 31. Dezember 2012 veräußerbare Grundstücke im Wert von 6,5 Mio. Euro vor. Kann die Stadt diese Grundstücke verkaufen, werden die Erträge der Grundsteuer B weiter steigen. Aus den Planwerten der Grundsteuer B ergibt sich kein zusätzliches Risiko.

Gewerbsteuer

Die durchschnittliche jährliche Zunahme der Gewerbesteuererträge in Höhe von 1,8 Prozent zeigt auf, dass die Stadt in diesem Bereich nur mit moderaten Veränderungen rechnet. Der Planansatz 2013 liegt nur 0,5 Prozent höher als der Planwert 2012. Mit dem vorläufigen Istwert des Jahres 2013 in Höhe von rund 5,5 Mio. Euro hat die Stadt den geplanten Steuerertrag überschritten. Der Planwert 2014 setzt sich zusammen aus dem geplanten Steuerertrag von 5,3

Mio. Euro und einer zu erwartenden Nachzahlung in Höhe von 300.000 Euro. Gegenüber dem Istwert 2013 senkt die Stadt den Planwert 2014 um 2,8 Prozent ab. Der voraussichtliche Steuerertrag des Jahres 2014 beträgt mit Stand 24.02.2015 4,53 Mio. Euro. Damit hat die Stadt Xanten im Jahr 2014 den Planwert um rund 1,1 Mio. Euro unterschritten.

Die GPA NRW stellt dem Planansatz des Jahres 2015 im Risikoszenario den Mittelwert der Gewerbesteuererträge der Jahre 2012 bis 2014 entgegen. Die Stadt Xanten hat den Rückgang der Gewerbesteuererträge im Entwurf des Haushaltsplanes 2015 aufgegriffen und setzt einen um 400.000 Euro geringeren Ansatz für das Jahr 2015 an.

Die Stadt Xanten hat die Steigerungsraten für die Jahre 2016 und 2017 entsprechend den Prognosen des Orientierungsdatenerlasses vom 09. Juli 2013 geplant. Die GPA NRW stellt den Planungen der Stadt Xanten die bei der Haushaltsplanaufstellung für das Jahr 2014 noch nicht verfügbaren aktuelleren Prognosen aus dem Orientierungsdatenerlass vom 01. Juli 2014 gegenüber. Die Differenzen zu den aktuelleren Einschätzungen ergeben das exemplarisch im Risikoszenario aufgegriffene zusätzliche Risiko.

Zwischen den Erträgen aus der Gewerbesteuer, aus den Schlüsselzuweisungen und den Aufwendungen der Gewerbesteuerumlage besteht eine unmittelbare Wechselbeziehung. So führen niedrigere Gewerbesteuererträge zu geringeren Gewerbesteuerumlagen. Darüber hinaus werden die geringeren Gewerbesteuererträge in den Folgejahren in der Größenordnung von 90 Prozent zeitlich nachgelagert durch höhere Schlüsselzuweisungen kompensiert. Im Jahr 2014 bewirken geringere Gewerbesteuererträge bereits 191.000 Euro geringere Gewerbesteuerumlagen. Darüber hinaus erfolgte in 2015 die weitere Kompensation im Rahmen der Schlüsselzuweisungen. Die GPA NRW rechnet im Risikoszenario etwaige Chancen jedoch nicht den Risiken entgegen.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Im Jahr 2012 hat die Stadt 8,5 Mio. Euro Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern erhalten. Geplant hatte die Stadt mit einem Ertrag in Höhe von 7,7 Mio. Euro. Die Stadt Xanten erwartete im Jahr 2013 eine Reduzierung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern gegenüber dem Vorjahr um 4,8 Prozent. Der vorläufige Istwert des Jahres 2013 beträgt 8,0 Mio. Euro und überschreitet damit den Planwert um rund 730.000 Euro.

Die Steuerschätzung von Mai 2014 prognostiziert für 2014 eine Steigerung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer von 5,9 Prozent. Der Planwert der Stadt liegt unterhalb des Istwertes von 2013. Im Jahr 2014 konnte die Stadt mit Stand 24.02.2015 bereits 545.000 Euro mehr Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und 16.000 Euro mehr Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer erzielen. Die Steigerungsraten der Jahre 2015 und 2017 liegen unterhalb der Orientierungsdaten vom 01.07.2014. Die Stadt Xanten hat in der Vergangenheit in der Regel die Steigerungsraten der Orientierungsdaten übertroffen.

Die Stadt Xanten ist attraktiv für eine einkommensstärkere Einwohnerschaft. Dies wirkt sich positiv auf die für die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer maßgeblichen Schlüsselzahlen aus. Diese Ertragsart stellt den deutlich größeren Anteil der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Für die Jahre 2015 bis 2017 wurden die Schlüsselzahlen aktualisiert und sind für die Stadt Xanten gestiegen. Die GPA NRW berücksichtigt hier kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Xanten hat für die Jahre 2013 und 2014 die Werte entsprechend der 2. Modellrechnungen für das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2013 und GFG 2014 eingeplant. Die erste Modellrechnung für das GFG 2015 sieht für die Stadt Xanten Schlüsselzuweisungen in Höhe von 5,3 Mio. Euro vor. Damit berücksichtigt die Stadt Xanten wesentlich genauere Prognoseberechnungen als die Orientierungsdaten vorgeben. Die Steigerungsraten der Jahre 2016 und 2017 liegen unterhalb der Prognosewerte des Orientierungsdatenerlasses vom 01.07.2014 in Höhe von 4,9 Prozent.

Das Land NRW hat in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge für den Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Da die Planwerte 2016 und 2017 deutlich unterhalb des voraussichtlichen Ertrags aus Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2015 liegen, berücksichtigt die GPA NRW in dieser Position kein zusätzliches Risiko.

Personalaufwendungen

Die Stadt Xanten plant im Haushaltsplan 2014 in der mittelfristigen Finanzplanung geringere Personalaufwendungen als im Planungsjahr 2014. Aus dem Stellenplanauszug als Anhang zum Haushaltsplan 2014 sind keine Stellenreduzierungen ersichtlich. Die Stadt Xanten erreicht bei beiden Personalquoten niedrige Werte (siehe den Teilbericht GPA-Kennzahlenset) Sie verfügt also über vergleichsweise wenig Personal. Konzeptionelle Überlegungen zur Reduzierung der Personalaufwendungen existieren nicht.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen von drei Prozent Steigerung pro Jahr aus. In dem Orientierungsdatenerlass vom 01.07.2014 prognostiziert das Land NRW für das Jahr 2015 bereits einen zweiprozentigen Anstieg. In den Folgejahren sollen die Aufwendungen im Personalbereich um ein Prozent ansteigen. Hierbei setzt der Orientierungsdatenerlass bereits Konsolidierungsmaßnahmen voraus.

Die GPA NRW rechnet für alle Jahre seit 2013 zwei Prozent Steigerung den Planwerten der Stadt Xanten entgegen. Damit ist jedoch nur ein Teil der Aufwendungen durch die Tarifabschlüsse berücksichtigt. Insbesondere die aktuellen Entwicklungen zur Besoldungsanpassung lassen darüberhinausgehende Aufwandssteigerungen erwarten.

Die Stadt Xanten erwartet, zusätzliches Personal für die Aufgabenerledigung einstellen zu müssen. Dies wird neben den tariflichen Entwicklungen den Personalaufwand zusätzlich anheben.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte für die Auswirkungen der Tarifsteigerungen höhere Personalaufwendungen in der Haushaltsplanung berücksichtigen. Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich sollte die Stadt Xanten in einem Konzept bündeln und mit den Haushaltsplanungen verknüpfen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Planwerte der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden von den Fachbereichen geplant. Daher liegt es im Interesse der Fachbereiche, Preissteigerungen entsprechend

zu berücksichtigen und die Ansätze auskömmlich zu planen. Die Planansätze der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen waren nur im Jahr 2010 nicht auskömmlich. Das Jahresergebnis 2010 war trotz des erheblichen negativen außerordentlichen Ergebnisses positiv. Für die Jahre 2013 und 2014 kalkuliert die GPA NRW daher kein zusätzliches Risiko.

Für die Jahre 2015 bis 2016 werden analog zu der Einschätzung bei den Personalaufwendungen Preissteigerungen in Höhe von zwei Prozent den Planwertveränderungen der Stadt Xanten gegenübergestellt.

Steuerbeteiligungen

Die Stadt Xanten plant die Steuerbeteiligungen in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Aufgrund der engen Verknüpfung mit dem Gewerbesteuerertrag bestehen hier keine weiteren Risiken.

Kreisumlage

Die Kreisumlage wird beeinflusst durch die Änderungen der Steuerkraft der Gemeinde, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden und der Haushaltssituation des Kreises. Bezüglich der Haushaltssituation des Kreises existieren diverse Unsicherheitsfaktoren:

- Die Landschaftsumlage könnte aufgrund der perspektivisch steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe ansteigen.
- Dieser Anstieg könnte durch die Entlastungen der im Koalitionsvertrag beschlossenen Beteiligung des Bundes aufgefangen werden. Aktuell kann durch die Soforthilfe 2015 eine Entlastung des Haushaltes in Höhe von 2,6 Mio. Euro an Kreis Wesel erwartet werden.

Im Nachtragshaushalt des Kreises für das Haushaltsjahr 2014 wurde die Absenkung des Umlagesatzes von 40,9 auf 40,29 Prozent beschlossen. Auch die Beteiligung für die Kommunen ohne eigenes Jugendamt wurde um 0,16 Prozent reduziert. Für die Folgejahre rechnet der Kreis Wesel jedoch mit einem steigenden Umlagebedarf.

Die Stadt Xanten hat mit Steigerungen in Höhe von einem Prozent die Veränderung der Kreisumlage berücksichtigt. Ein zusätzliches Risiko kalkuliert die GPA NRW an dieser Stelle nicht.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF Kennzahlenset in Prozent 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	98,0	102,0
Eigenkapitalquote 1	8,6	65,0	35,4	20,3
Eigenkapitalquote 2	34,8	86,2	64,2	74,4
Fehlbetragsquote	0,1	27,3	5,4	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	36,6	33,5
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,3	7,7
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	54,4	73,8
Investitionsquote	10,1	286,2	77,1	99,8
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	67,6	107,4	89,4	96,6
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	129,3	43,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	44	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	25,0	7,1	2,2
Zinslastquote	0,1	8,3	2,6	2,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	41,8	74,3	56,6	44,1
Zuwendungsquote	5,5	32,8	17,1	18,1
Personalintensität	12,9	28,6	20,6	12,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	17,1	6,6
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	44,2	61,0

Weitere Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Jahresergebnis je Einwohner 2012	-450	186	-48	1
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2012	-345	352	56	-106
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010*	444	5.290	2.195	1.547
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012	1.019	2.082	1.270	1.019

*) Für diese Kennzahl wird das Vergleichsjahr 2010 verwendet, da für 2011 und 2012 noch zu wenige Vergleichswerte vorliegen.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Im Jahr 2012 übersteigen die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen. Die Eigenkapitalquote 1 ist in Xanten besonders niedrig. Die Eigenkapitalquote 2 liegt über dem Durchschnitt. Dies resultiert daraus, dass die Stadt über vergleichsweise hohe Sonderposten verfügt. Hierauf geht die GPA NRW im Berichtsteil Sonderposten näher ein. Das Jahresergebnis 2012 befindet sich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Damit gehört Xanten zu den wenigen Kommunen, die in diesem Vergleichsjahr einen Haushaltsausgleich ohne die Inanspruchnahme von Rücklagen erreichen.

Vermögenslage

Das Infrastrukturvermögen belastet die Stadt Xanten weniger als vergleichbare Kommunen. Dies gilt auch für die vergleichsweise niedrige Abschreibungsintensität. Die Ausgliederung des Abwasservermögens führt hier zu den vergleichsweise geringeren Werten. Der durch die Abschreibungen abgebildete Werteverzehr des Sachanlagevermögens wird durch Investitionen in ähnlicher Höhe ausgeglichen.

Finanzlage

Das Anlagevermögen ist fast vollständig über langfristiges Eigen- oder Fremdkapital gedeckt. Die geringe Zinslastquote zeigt, dass die Jahresergebnisse nur wenig von Zinsen belastet werden. Gleichwohl ist 2012 keine Selbstfinanzierungskraft vorhanden; über große Handlungsspielräume verfügt Xanten daher nicht. Liquiditätskredite sind fortwährend erforderlich.

Die kurzfristigen Verbindlichkeiten im Jahr 2012 sind geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Erweitert man den Blick auf die voll zu konsolidierenden Beteiligungen so bilanziert die Stadt Xanten im Gesamtabschluss 2010 ebenfalls vergleichsweise niedrige Schulden. Die niedrige Zinslast entsteht daher aus den derzeit niedrigen Zinssätzen und der vergleichsweise niedrigen Verschuldung der Stadt Xanten.

Ertragslage

Die Stadt Xanten stellt fast den Minimalwert der Netto-Steuerquote. Damit stehen der Stadt Xanten deutlich weniger Erträge aus Steuern zur Verfügung als dies in vergleichbaren anderen Kommunen der Fall ist. Korrespondierend zeigt sich die Zuwendungsquote geringfügig erhöht. Insgesamt verfügt die Stadt Xanten über die im Vergleich geringsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.

Positiv zeigt sich die Personalintensität. Hier bildet die Stadt Xanten ebenfalls einen neuen Minimalwert. Gleiches gilt für die Sach- und Dienstleistungsintensität. Beide niedrigen Werte stehen jedoch in direktem Zusammenhang mit dem hohen Ausgliederungsgrad der Stadt Xanten. Dieser sorgt neben dem Faktor, dass der Kreis die Aufgabe des Jugendamtes übernimmt dafür, dass die Transferaufwandsquote überdurchschnittlich hoch ist.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- In den Jahren 2007 bis 2010 und 2012 konnte die Stadt Xanten Jahresüberschüsse erwirtschaften.
- Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung bleibt die allgemeine Rücklage in Höhe von 80 Prozent erhalten und der Bestand der Ausgleichsrücklage überschreitet den Wert in der Eröffnungsbilanz 2007.
- Die erwarteten Jahresfehlbeträge 2013 bis 2015 deckt die Stadt Xanten über die Ausgleichsrücklage und stellt damit den fiktiven Haushaltsausgleich dar. Aufgrund der Planungen entsteht keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.
- Die mittelfristige Finanzplanung beinhaltet neben den allgemeinen Planungsrisiken zusätzliche Risiken, die einen Haushaltsausgleich bis 2017 gefährden.
- Die Gesamtverschuldung der Stadt Xanten ist im interkommunalen Vergleich niedrig.
- Die Stadt Xanten verfügt bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung über keine Selbstfinanzierungskraft. Die unzureichenden eigenen Finanzmittel bedingen dauerhafte Kassenkredite zur Sicherstellung der Liquidität. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist jedoch geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.
- Die Stadt Xanten erzielt die Jahresergebnisse mit im Vergleich minimalen allgemeinen Deckungsmitteln.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Xanten mit dem Index 4.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Niedrigere Gewerbesteuererträge als geplant	strukturelles Ergebnis
Höhere Personalaufwendungen aufgrund von Tarif- und Besoldungsanpassungen	strukturelles Ergebnis
Mittelfristig Preissteigerungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	strukturelles Ergebnis
Zurückgehender Bestand an eigenen Finanzmitteln	Liquide Mittel
Fehlende Selbstfinanzierungskraft für Investitionen und zur Tilgung der Kredite	Finanzrechnung
Zinsrisiken bei ansteigendem Bestand der Liquiditätskredite	Finanzrechnung

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

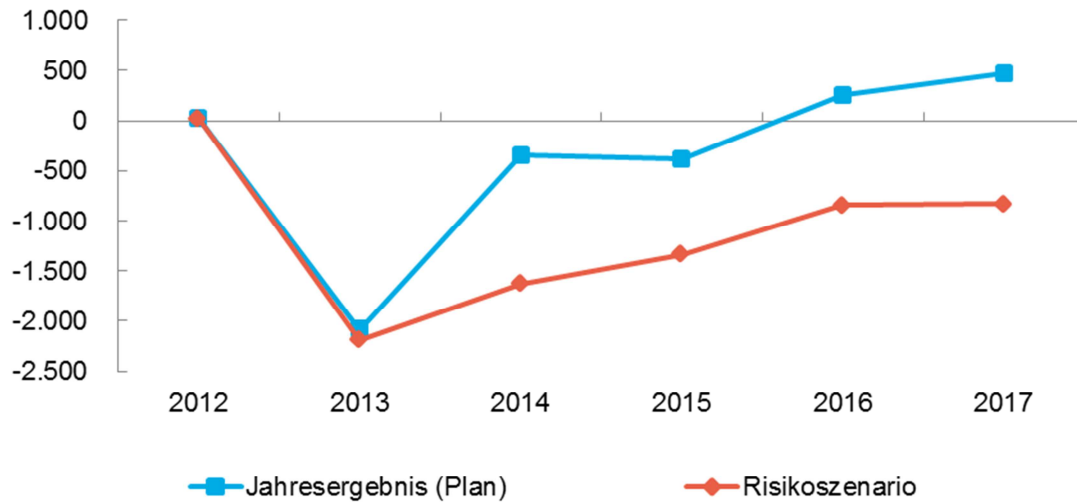
Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbesteuer	Mittelwert der Jahre 2012 bis 2014 als Basis für 2015 und geringere Steigerungsraten in den Jahren 2016 und 2017	5.424	5.971	547
Personalaufwendungen	zwei Prozent Aufwandssteigerung zur Abbildung voraussichtlicher Tarifsteigerungen	5.333	4.765	567
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	zwei Prozent Aufwandssteigerung zur Abbildung voraussichtlicher Preissteigerungen	2.676	2.488	187
Saldo				1.301

Die oben aufgeführten Risiken stellen zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung dar. Die Stadt Xanten hat in relativ geringem Umfang zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung in Kauf genommen. Neben den zusätzlichen Risiken bestehen allgemeine Planungsrisiken in der Haushaltsplanung. Hierzu zählen zum Beispiel:

- eine konjunkturelle Abkühlung,
- zusätzliche Aufgabenübertragungen,
- Auswirkungen des demografischen Wandels,
- Marktrisiken bei der Veräußerung von Wohnbaugrundstücken oder sogar
- Ereignisse höherer Gewalt.

Risikoszenario und Haushaltsplanung



→ Feststellung

Treten die beispielhaft aufgeführten Risiken kumulativ auf, wird die Stadt Xanten in allen Folgejahren keinen Haushaltsausgleich ohne die weitere Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage realisieren können.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte im Rahmen der Haushaltsplanung eine individuelle Risikoabschätzung vornehmen.

Auf dieser Grundlage wäre zu prüfen, welche Maßnahmen sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar dazu geeignet sind, einzelne Risiken zu minimieren. Dazu empfiehlt es sich, einen zusätzlichen Konsolidierungsbetrag festzulegen, der einen Teil der ermittelten Risikosumme abdeckt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die geplanten Jahresergebnisse nicht aufgrund des Eintritts bereits bekannter Risiken unterschritten werden.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit der Anhebung von Steuern auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Die Vorbereitung der Konsolidierungsmaßnahmen nach Identifikation der Risiken und die entsprechende Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil der Haushaltskonsolidierung.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Neuermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes	Gebühren
Kalkulation der Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte	Gebühren
Vermarktung der nichtgenutzten Gebäude	Gebäudeportfolio
Reduzierung der Aufwendungen für das Schwimmbad	Gebäudeportfolio
Anhebung der Realsteuerhebesätze	Steuern
Anhebung der Bürgschaftsprovisionen bei zukünftigen Bürgschaften	Finanzanlagen

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Stadt Xanten weitere freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Stadt Xanten kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszu-schöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Das strukturelle Defizit 2012 beträgt 1,8 Mio. Euro. Dies entspricht bezogen auf den geplanten Steuerertrag des Jahres 2014 aus der Grundsteuer B einer Hebesatzerhöhung von 255 Hebesatzpunkten. Dabei unterstellt die GPA NRW, dass keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Die GPA NRW hat bei der Stadt Xanten folgende kommunalspezifische Bereinigungen durchgeführt. Die entsprechenden Positionen fallen nicht regelmäßig oder nicht nachhaltig an und würden zu einer Verzerrung des Steuerungstrends führen.

Kommunalspezifische Bereinigungen (IST) in Tausend Euro

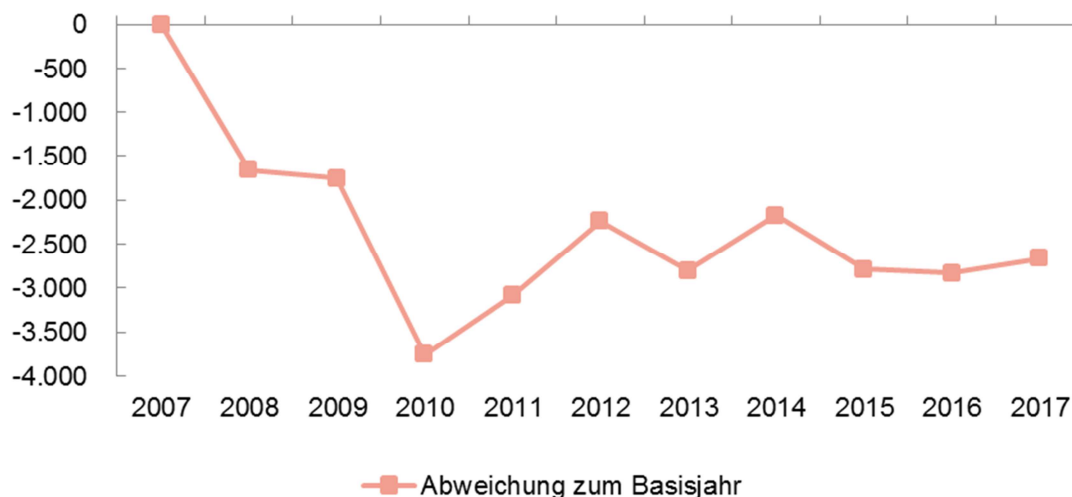
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ertragswirksame Auflösung Übertragung Straßen der	0	0	0	1.868	0	0

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nord-Westumgehung						
Erlöse aus Grundstücksverkauf	201	225	179	2.559	3.167	2.414
Verschmelzungsgewinn Grundstückssondervermögen (GSV)	0	0	0	1.063	0	0
Außerordentliche Erträge	0	3.138	0	3.381	0	5
Summe der Erträge	201	3.364	179	8.871	3.167	2.419
Aufwendungen aus Verkauf von Grundstücken	0	0	0	611	965	44
Wertveränderungen Vermögensgegenstände	576	1.084	206	782	84	0
Außerordentliche Aufwendungen	0	3.327	0	5.249	0	0
Summe der Aufwendungen	576	4.411	206	6.643	1.049	44
Saldo der kommunalspezifischen Bereinigungen	-374	-1.047	-28	2.228	2.118	2.375

Kommunalspezifische Bereinigungen (Plan) in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Erlöse aus Grundstücksverkauf	1.602	1.980	2.114	2.139	1.550
Summe der Erträge	1.602	1.980	2.114	2.139	1.550

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der kommunale Steuerungstrend sinkt bis 2010 ab. Im Eckjahresvergleich verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um 2,6 Mio. Euro. Damit wird deutlich, dass vorwiegend externe Effekte zu positiven Jahresergebnissen in der Rechnung und Planung führen. Im Jahr 2008 führen die um 1,4 Mio. Euro gestiegenen Transferaufwendungen zu einem Absinken des Steuerungstrends. Die Bereinigung der Erträge aus dem Verkauf von Grundstücken wirkt sich auf die Jahre nach 2010 aus.

In dem Jahr 2010 erreicht der kommunale Steuerungstrend den Tiefpunkt. Danach steigt der Trend bis 2014 an. Dabei wird dieser in 2011 durch die Mehrerträge bei der Grundsteuer B und durch die Reduzierung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beeinflusst. Diese waren im Jahr 2010 deutlich erhöht, weil Rückstellungen für die Unterhaltung von Gebäuden und für Straßenschäden gebildet werden mussten.

Die Entwicklung im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2017 ist mit den Risiken steigender Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen verbunden.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verläuft insgesamt negativ und legt damit offen, dass vorwiegend externe Effekte zu positiven Jahresergebnissen führen. Hierzu zählen insbesondere die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte eigene Konsolidierungsmaßnahmen vornehmen, um unabhängiger von diesen Effekten zu werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	703	616	580	505	559	484
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.503	1.495	1.493	1.559	1.625	1.599
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	46,7	41,2	38,9	32,4	34,4	30,3

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,3	14,1	58,7	37,0	26,9	40,4	46,9	35

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen gibt eher einen Aufschluss über die Vergangenheit und entwickelt sich in der Zeitreihe eher langfristig. Der interkommunale Vergleich zeigt aber, dass die Stadt Xanten in der Vergangenheit geringere Beiträge erhalten hat, als die Vergleichs-

¹ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

kommunen. Dies resultiert aus der langjährigen Vorgehensweise, dass Straßenausbauten, die nach § 8 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) zu einer Beitragszahlung des Grundstückseigentümers führen, nicht realisiert wurden. Erst seit 2010 werden in Xanten Straßen verstärkt so ausgebaut, dass dies eine Beitragspflicht auslöst.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Straßenbau durch den Dienstleistungsbetrieb Xanten (DBX) vorgenommen wird. Hierbei kommt es nicht zu Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen im Haushalt der Stadt Xanten, da die Grundstücke inklusive der Erschließungsanlagen veräußert werden. In Höhe der Erschließungsbeiträge bildet die Stadt jedoch die Sonderposten, sodass sich langfristig die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen aufgrund der durchgeführten Erschließungsmaßnahmen und der Aktualisierung der Satzung für die Straßenbaubeiträge erhöhen wird.

Die GPA NRW analysiert nachfolgend welche satzungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind.

Erschließungsbeiträge

Die Stadt Xanten verfügt über eine Satzung zur Erhebung der Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) aus dem Jahr 1999. Seit diesem Zeitpunkt wurde die Satzung nicht aktualisiert. In der Satzung ist geregelt, dass die Stadt zehn Prozent der Aufwendungen für die Erschließung trägt. Die Stadt vermarktet die Grundstücke vorwiegend erschlossen, sodass die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen derzeit kaum erfolgt.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen wurde zuletzt im Oktober 2007 aktualisiert.

Der DBX hat in der Satzung ausdrücklich geregelt, dass eine Abrechenbarkeit der Straßenbaumaßnahmen bei Wirtschaftswegen erfolgt. Dabei hat der Betrieb die Wirtschaftswegen in drei Klassen eingeteilt. Bislang wurden noch keine beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen vorgenommen.

Einteilung Wirtschaftswegen

	Beitragsanteil in Prozent
Anliegerwirtschaftswegen	80
Hauptwirtschaftswegen	60
Tourismuswirtschaftswegen	50

→ Feststellung

Der DBX hat in der aktuellen Satzung die Drittfinanzierung zukünftiger Straßenbaumaßnahmen an dem Wirtschaftswegenetz geregelt. Die Festlegung der Beitragsanteile und die Klassifizierung der Wirtschaftswegen beurteilt die GPA NRW positiv.

Der DBX führt derzeit vorwiegend Straßenbaumaßnahmen im Innenstadtbereich durch. Das Innenstadtkonzept der Stadt sieht bis 2015 derartige Straßenbaumaßnahmen vor. Hierzu gelten vorwiegend die Beitragsanteile für Anliegerstraßen und Hauptgeschäftsstraßen. Die Anteile der Beitragspflichtigen hat der DBX im Rahmen der Satzungsaktualisierung im Jahr 2007 bei allen Ausbaubestandteilen auf die in der Mustersatzung empfohlenen Maximalwerte festgeschrieben. Diese Vorgehensweise entspricht dem im Kommunalabgabengesetz festgeschriebenen Subsidiaritätsgrundsatz. Gerade in Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträge absoluten Vorrang vor der Steuerfinanzierung. Neben der Stadt Xanten existieren in der kommunalen Landschaft weitere Städte, die sich ebenfalls an den Maximalwerten orientieren und damit die größtmögliche Drittfinanzierung sicherstellen.

Der DBX arbeitet mit Ablösevereinbarungen als Vorfinanzierungsinstrument. Diese Möglichkeit ist in § 10 der Satzung verankert. Der Ablösebetrag richtet sich dann nach der voraussichtlichen Höhe des nach Maßgabe der Satzung zu ermittelnden Straßenbaubeitrages. Vorfinanzierungsinstrumente wie z. B. Ablösevereinbarungen sind bei den Kommunen gängige Praxis und führen dazu, dass zum frühen Zeitpunkt der Investition liquide Mittel durch Beitragszahlungen zufließen

Daraus resultieren zwei positive Effekte. Zum einen erhält der DBX über die Beiträge Einnahmen. Damit muss er weniger eigene Liquidität einsetzen, um die Straßenbaumaßnahmen zu finanzieren. Dies wirkt sich auch mittelbar auf die Finanzsituation der Stadt Xanten aus, da diese der Gewährleistungsträger des DBX ist. Da das Straßenvermögen einschließlich der entsprechenden Sonderposten von dem DBX der Stadt Xanten überschrieben wird, entsteht auch ein positiver Effekt für die Ertragslage der Stadt Xanten. Die Auflösung der Sonderposten aus den Beiträgen entlastet die Ertragslage der Stadt Xanten. Im Hinblick auf das strukturelle Ergebnis ist dieser Effekt für die Stadt Xanten auch erforderlich.

Der DBX kombiniert Investitionsmaßnahmen am Kanalnetz mit denen an der Straßensubstanz, um unwirtschaftliche Doppelarbeiten zu vermeiden. Die Beitragspflicht wird bei der Planung der Investitionsmaßnahmen zusammenhängend bewertet. Eine langfristige Priorisierung der Straßenbaumaßnahmen unter Berücksichtigung des Straßenzustands, Kanalzustands, der Zuschüsse und Beiträge sowie der Kapazität des DBX sichert dabei den effizienten Einsatz der Ressourcen.

→ **Feststellung**

Durch die derzeit festgelegten Beitragsanteile stellen für den DBX und die Stadt Xanten eine weitgehende Drittfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen sicher. Dies wirkt sich für beide Organisationen positiv auf die Finanzsituation aus. Die organisatorische Zusammenarbeit beider Institutionen an dieser Stelle funktioniert.

Gebühren

Im Rahmen dieser Prüfung analysiert die GPA NRW vorwiegend die Schwerpunktthemen der vollständigen betriebswirtschaftlichen Kostenumlage bei der Gebührenkalkulation.

Straßenreinigung

Die Stadt Xanten hat den öffentlichen Anteil der Straßenreinigung mit der Satzungsänderung vom 17. Dezember 2013 neu festgesetzt. Dabei wurde der Anteil je Reinigungsleistung (Straßenreinigung, Winterwartung, nachrangige Winterwartung) und je Straßenkategorie neu bewertet. Die Anhebung des öffentlichen Anteils auf 24 Prozent für die Straßenreinigung, 29 Prozent für die Winterwartung und 9 Prozent für die nachrangige Winterwartung ist nachvollziehbar.

→ Feststellung

Die Neufestlegung des öffentlichen Anteils aus Gründen der Rechtsicherheit der Satzung stellt aus haushaltswirtschaftlicher Sicht eine Mehrbelastung für die Stadt Xanten dar. Die Ermittlung des öffentlichen Anteils ist jedoch nachvollziehbar vorgenommen worden.

Abwassergebühren

Die Gebührenberechnung erfolgt durch den DBX. Dabei werden die Abschreibungen auf Basis der Herstellungskosten und die tatsächlichen Zinsaufwendungen bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Die Abschreibungen reduziert der DBX in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtsprechung in der Gebührenrechnung nicht um die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten.²

Die Berücksichtigung der Abschreibungen auf Basis der Herstellungskosten begründet der DBX mit der vergleichsweise niedrig bemessenen Nutzungsdauer der Abwasserkanäle von 50 Jahren. Die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer sieht für die Abwasserkanäle eine Nutzungsdauer von 50 bis 80 Jahren vor. Als weitere Begründung trägt der DBX vor, dass die Investitionen im Bestand der Abwasserkanäle auch unter Berücksichtigung der Preissteigerungen nicht die Abschreibungshöhe erreichen.

Investitionen des DBX im Abwasservermögen

	2010	2011	2012	2013
Abschreibungen lt. Anlagespiegel	985.672	976.318	1.076.176	1.038.418
Zugänge abzgl. Abgänge lt. Anlagespiegel	43.262	297.655	10.243	0
Umbuchungen lt. Anlagespiegel	147.004	1.764.809	309.309	862.067
Werteverzehr	985.672	976.318	1.076.176	1.038.418
Wertaufbau/-erhalt	190.265	2.062.464	319.552	862.067
Investitionsquote in Prozent	19,3	211,2	29,7	83,0

Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt 86 Prozent. Damit erreicht der DBX nicht den Werteverzehr des Abwasservermögens. Einen Hinweis auf die Notwendigkeit zukünftiger Investitionen bietet die Altersstruktur des Anlagevermögens. Die GPA NRW betrachtet hierbei nur die Regenwasser-, Mischwasser und Schmutzwasserkanäle auf Basis des vom DBX zur Verfügung gestellten Anlagenverzeichnisses.

² vgl. z. B. OVG Münster, Urteil vom 05. August 1994

Altersstruktur des Abwasservermögens

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Abwasserkanäle	50	20,2	59,6

Der Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von knapp 60 Prozent deutet darauf hin, dass der DBX langfristig über höhere Investitionen das Abwasservermögen erhalten muss. Dabei ist dies eine rein statistische Analyse des Vermögensbestandes. Der DBX will innerhalb der nächsten sechs Jahre eine eigene Analyse des Zustandes des Kanalvermögens vornehmen. Hieraus könnten sich Investitionsbedarfe ergeben.

Durch die Kalkulation der Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten (WBZW) wären die Preissteigerungen bei den erforderlichen Ersatzinvestitionen ebenfalls durch Gebührenerträge finanziert. Eine genaue Potenzialermittlung an dieser Stelle ist aufgrund der unterschiedlichen Vermögensgegenstände nicht möglich. Daher kann das Potenzial nur geschätzt werden. Im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2012 zeigen die Preisindizes der Ortskanäle eine Preissteigerung von 19,4 Prozent.³

Bei der Ermittlung des ungefähren Potenzials aus der Umstellung rechnet die GPA NRW die Abschreibungen der Abwasserkanäle hoch. Dabei berücksichtigen wir die Preissteigerungen seit 2005. Da die Abwasserkanäle jedoch mit einer Nutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt wurden ergeben sich über den gesamten Zeitraum deutlich höhere Preissteigerungen.

Potenzialberechnung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte

Abwasserkanäle	Preisindex des Jahres	Zielpreisindex des Jahres 2012	Abschreibungen lt. Anlagenverzeichnis	Abschreibungen auf WBZW	Differenz
vor 2005	84,4	103,8	673.916	828.820	154.905
2006	87,6	103,8	23.027	27.286	4.259
2007	93,3	103,8	5.444	6.056	613
2008	96,5	103,8	38.414	41.320	2.906
2009	98,8	103,8	11.748	12.343	595
2010	100	103,8	3.146	3.266	120
2011	101,7	103,8	43.401	44.297	896
2012	103,8	103,8	6.177	6.177	0
Gesamtpotenzial					164.292

Der Kalkulation liegen die vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen veröffentlichten ausgewählten Baupreisindizes von Februar 2015 zu Grunde.

³ Baupreisindex für Ortskanäle, Landesbetrieb Information und Technik, IT.NRW

→ **Empfehlung**

Der DBX sollte bereits jetzt bei der Kalkulation der Abwassergebühren die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte vornehmen. Dadurch erreicht der DBX die größtmögliche Refinanzierung des betriebsnotwendigen Vermögens über die Gebührenerträge.

Die Berücksichtigung der tatsächlichen Zinsaufwendungen bildet nicht die vollständigen betriebswirtschaftlichen Kosten der Kapitalbindung ab. Zur Berechnung des Zinssatzes wird oberverwaltungsgerichtlich ein Mischzinssatz „gefordert“, der diese eigene Kapitalsituation umfasst. Zur Berechnung des Mischzinssatzes könnte der DBX, neben dem durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz, für den Eigenkapitalanteil nachfolgender Zinssatz ansetzen. Dabei basiert der Zinssatz auf dem vom OVG NRW im Grundlagenurteil 4 genutzten Vergleichsmaßstabs. Hierbei sind die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten seit 1955 ansetzbar. In den letzten Jahren hat sich dieser Zinssatz erkennbar verringert. Für das Kalkulationsjahr 2012 ergibt sich unter Berücksichtigung eines möglichen Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz in Höhe von 6,34 Prozent. Unter Berücksichtigung des Verhältnisses aus Fremd- und Eigenkapital des DBX ergibt sich ein Mischzins von 5,33 Prozent, der in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden könnte.

Potenzialberechnung Eigenkapitalverzinsung

Rechenschritt	
Anlagevermögen Abwassersammlungen lt. Bilanz 2012 (Restwerte zum 31.12.2012):	24.453.535
./. Sonderposten für Investitionszuschüsse	4.546.290
./. empfangene Ertragszuschüsse	11.143.308
= zu verzinsendes Kapital (Zwischensumme)	8.763.937
= zu verzinsendes Kapital	8.763.937
= kalk. Zinsen bei 5,33 Prozent (Mischzins)	467.118
./. Ansatz Fremdkapitalzinsen bei Gebührenkalkulation 2012	351.671
= Potenzial bei Zinssatz von 5,33 Prozent	115.447

→ **Empfehlung**

Der DBX sollte bei der Berechnung der Gebühren für die Abwasserbeseitigung das eingesetzte Kapital mit einem angemessenen Mischzinssatz verzinsen.

Friedhofsgebühren

Der DBX ermittelt bei den Gebühren für die Friedhöfe die Abschreibungen ebenfalls auf Basis der Herstellungskosten. Damit werden Preissteigerungen insbesondere bei den Leichenhallen durch die Gebührenerträge nicht gegenfinanziert. Bei der Gebührenberechnung werden die tatsächlichen Zinsaufwendungen und nicht die kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt. Der DBX kalkuliert keinen öffentlichen Grünanteil, weil die Grüngestaltung keinen Mehrwert zu den übrigen Grün- und Erholungsflächen der Stadt darstellt.

⁴ OVG NRW vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

→ **Empfehlung**

Der DBX sollte auch hier die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte und die kalkulatorischen Zinsen berücksichtigen. Darüber hinaus sollte festgestellt werden, dass von den Grünanlagen der Friedhöfe kein Nutzen für die Allgemeinheit ausgeht.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der DBX hat die formalen Rahmenbedingungen für die Beitragserhebung von Straßenbaumaßnahmen bei den Wirtschaftswegen in der Straßenbaubeitragssatzung geschaffen.
- Der DBX nutzt die Möglichkeiten der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes zur Drittfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen aus.
- In der Gebührenberechnung sollte der DBX die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung anstelle der tatsächlichen Zinsaufwendungen berücksichtigen.
- Der DBX sollte bei der Berechnung der Abwasser- und Friedhofsgebühren die Abschreibungen auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berücksichtigen.

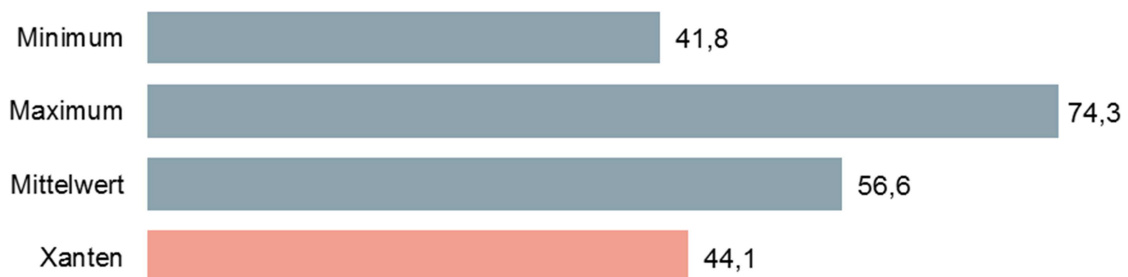
→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Xanten mit dem Index 3.

Steuern

Die Steuerkraft einer Kommune wird anhand der Nettosteuerquote deutlich. Die Nettosteuerquote der Stadt Xanten bildet fast den Minimalwert aus dem interkommunalen Vergleich 2012.

Nettosteuerquote 2012 in Prozent



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,1	49,3	56,6	61,0	49,3

→ **Feststellung**

Die Netto-Steuerquote der Stadt Xanten bleibt bis einschließlich 2017 unter 50 Prozent. Damit ist die Nettosteuerquote unterdurchschnittlich im Vergleich zu den Vergleichskommunen.

Im Jahr 2013 hat die Stadt Xanten folgende Anpassungen an den Hebesätzen vorgenommen:

- Anhebung der Grundsteuer B um 37 Hebesatzpunkte und
- Anhebung der Gewerbesteuer um 14 Hebesatzpunkte.

Seit diesem Zeitpunkt gelten die Hebesätze in unveränderter Höhe.

Zuvor hatte die Stadt Xanten im Jahr 2011 die Hebesätze aller Realsteuern angehoben. Durch diese Maßnahme wurde bei der Gewerbesteuer die Lücke zwischen den Fiktivhebesätzen und realen Hebesätzen geschlossen. Die Stadt Xanten erzielt dadurch die Steuererträge, die ihr im Finanzausgleich fiktiv zugerechnet werden.

Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich

	Stadt Xanten	Kreis Wesel	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	260	243	231	245
Grundsteuer B	450	436	506	433
Gewerbesteuer	425	446	434	417

Im Vergleich zu den anderen Kommunen im Kreis Wesel stehen der Stadt Xanten noch Möglichkeiten zur Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer zur Verfügung. Grenzt man den Kreis der Vergleichskommunen im Kreis auf die Städte Hamminkeln und Neukirchen-Vluyn ein, so bleibt bei dieser Steuerart ein Potenzial von 5 Hebesatzpunkten im Jahr 2013 und ab 2014 von 15 Hebesatzpunkten zum Durchschnittswert (2013: 430 Hebesatzpunkte, 2014: 440 Hebesatzpunkte).

Die Stadt Xanten kann diese Steuerpotenziale heben, ohne in einem Vergleich zu den umliegenden Gemeinden benachteiligt zu werden. Bezogen auf den geplanten Steuerertrag des Jahres 2014 ergibt dies ein monetäres Potenzial von rund 200.000 Euro.

→ **Feststellung**

Im Vergleich zu den zwei Vergleichsstädten des Kreises Wesel besteht ein Hebesatzpotenzial im Jahr 2014 bei den Gewerbesteuern in Höhe von 15 Hebesatzpunkten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Möglichkeit der Hebesatzangleichung an die Vergleichskommunen im Kreis Wesel wahrnehmen. Darüber hinaus kann die Stadt Xanten Steuererhöhungen bis zum Haushaltsausgleich realisieren, sofern die übrigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen oder zum Beispiel die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken sinken.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Xanten über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m²	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	40.556	61,1
Jugend	1.071	1,6
Sport und Freizeit	5.506	8,3
Verwaltung	7.174	10,8
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.364	5,1
Kultur	4.466	6,7
Soziales	1.074	1,6
sonstige Nutzungen	3.205	4,8
Gesamtsumme	66.417	100,0

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Schule	1.270	2.535	1.899	1.883
Jugend	50	370	187	50
Sport und Freizeit	36	885	229	256
Verwaltung	141	377	249	333
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	147	156
Kultur	27	629	212	207
Soziales	16	223	112	50
sonstige Nutzungen	88	1.268	519	149

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Gesamtfläche	2.584	4.705	3.571	3.083

Die Stadt Xanten hält eine geringere Gesamtgebäudefläche für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben bereit als der Durchschnittswert der Vergleichskommunen. Lediglich bei den Nutzungsarten Verwaltung, Sport und Freizeit sowie Feuerwehr und Rettungsdienst übersteigen die Flächen die Mittelwerte der Vergleichskommunen.

Nennenswerte Einflussfaktoren für die Positionierung im interkommunalen Vergleich sind häufig die Gemeindefläche, die Einwohnerzahl und die Anzahl der Ortsteile. Das Stadtgebiet der Stadt Xanten erstreckt sich über eine Fläche von 72,38 km². Diese Fläche unterschreitet den Mittelwert aller mittleren kreisangehörigen Kommunen in Höhe von 82,1 km². Die Stadt Xanten gehört mit der Einwohnerzahl in Höhe von 21.543 zu den kleineren Städten im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Einwohnerschaft der Stadt Xanten verteilt sich auf 6 Stadtteile. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung sind die Stadtteile Birten, Marienbaum und Wardt dem Stadtgebiet zugeordnet worden.

Gebäudemanagement

Die Gebäudewirtschaft wird in Xanten durch den DBX geführt. Die für die Gebäudebewirtschaftung notwendigen Daten (Flächen, Verbräuche, Ausgaben, Nutzungen, etc.) sind vorhanden und werden zukünftig in einem zentralen Gebäudeinformationssystem gebündelt und mit der Finanzsoftware verknüpft. Eine Kostenrechnung ist vorhanden.

Die Nutzung der städtischen Gebäude wird von den Fachämtern gesteuert. Die Stadt Xanten erreicht eine gute Auslastung städtischer Gebäude. In der Vergangenheit hat die Stadt leerstehende und nicht mehr benötigte Gebäude veräußert. In der jüngsten Vergangenheit waren dies die Feuerwache Marienbaum und Asylantenheime. Aktuell ist das Pastorat Obermörmter leerstehend. Zukünftig werden die Grundschulen Vynen und Birten ebenfalls leer stehen.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte weiterhin leerstehende Gebäude vermarkten.

Sport und Freizeit

Der Nutzungsart Sport und Freizeit sind die Sportplatzgebäude, das Hallenbad und die Reithalle Mörmter zugeordnet. Die Sportplatzgebäude werden von den auf den Sportplätzen tätigen Vereinen bewirtschaftet. Die bauliche Unterhaltung trägt der DBX. Die Reithalle Mörmter wurde auf einem städtischen Grundstück von dem Reit- und Fahrverein Xanten gebaut. Der DBX leistet keine Unterhaltungsaufwendungen. Derzeit erhält der Verein für den Betrieb der Reithalle einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 6.600 Euro.

Neben diesen Sportgebäuden findet der Vereinssport auch in den Nachmittagsstunden und am Wochenende in den Turnhallen der Schulen statt. Die GPA NRW ordnet diese Sporthallen der Nutzungsart Schule zu. Insgesamt beträgt die Gebäudefläche, die ebenfalls zu Sportzwecken genutzt wird 6.836 m² BGF. Nach Auffassung der GPA NRW müssen Vereine, insbesondere wenn die Haushaltslage es erfordert, einen Beitrag für die Nutzung schuleigener Hallen und

Plätze leisten. Die Stadt Xanten hat dazu mit Wirkung vom 24. September 2009 eine Satzung zur Erhebung von Nutzungsentgelten für Schulräume und Turnhallen erlassen.

Das Schwimmbad der Stadt Xanten wird vom Verein Schwimmfreunde Xanten betrieben. Durch diese Maßnahme konnte bei entfallenen Personalaufwendungen der Schwimmbadbetrieb aufrechterhalten werden. Die Vereinsbeteiligung bewertet die GPA NRW positiv. Für das Schulschwimmen zahlt die Stadt entsprechend der Nutzung ein Entgelt. Darüber hinaus trägt die Stadt die Heizkosten des Schwimmbades.

Die Durchführung des Schulschwimmens versteht die GPA NRW nicht als Pflichtaufgabe einer Kommune.

Der tatsächliche Zuschussbedarf des Schwimmbades setzt sich aus den Erträgen und Aufwendungen im städtischen Haushalt und den Aufwendungen bei dem DBX zusammen. Das Produkt Hallenbad schließt im Jahr 2012 mit einem Überschuss von 54.382 Euro ab. Der DBX ermittelt für dieses Jahr Aufwendungen in Höhe von 236.097 Euro zuzüglich eines Personalaufschlages in Höhe von 70.829 Euro für die nicht direkt zuordenbaren Kosten. Der Gesamtzuschuss beträgt daher 252.544 Euro. Dieser Zuschuss entspricht damit einem Ertrag von rund 37 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B dieses Jahres.

Die Nutzung des Hallenbades steht jedoch überwiegend nur den Vereinsmitgliedern und Schülern im Rahmen des Schulschwimmens zur Verfügung. Dabei entfallen für das Schulschwimmen nach dem aktuellen Belegungsplan 35 der insgesamt 85 Betriebsstunden. Für das Schwimmen in den Ferien leistet die Stadt einen zusätzlichen Zuschuss von 1.000 Euro an den Verein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Belastung für den städtischen Haushalt und den Haushalt des DBX durch das Schwimmbad so gering wie möglich halten, damit Vereinsinteressen nicht von der Allgemeinheit finanziert werden.

Verwaltung

Die Stadt Xanten hält in der Nutzungsart Verwaltung ausschließlich das Rathaus vor. Obwohl nur dieses Gebäude bereitgestellt wird, zeigt sich im Vergleich eine hohe Fläche je 1.000 Einwohner. Dazu führen im Wesentlichen zwei Faktoren. Zum einen zeigt das Rathaus ein ungünstiges Verhältnis zwischen Nutz- und Verkehrsfläche. So sind beispielsweise aufgrund des Innenhofes in der Regel die Büros nur auf einer Seite der Flure. Des Weiteren hat die Stadt Xanten, um die vorhandene Fläche wirtschaftlich zu nutzen, nicht benötigte Flächen im Rathaus vermietet. Dazu zählen Teile der unteren Etage des Rathausaltbaus, die an die ARGE (Jobcenter) vermietet wurden. An die Freizeitzentrum Xanten GmbH (FZX), eine 25%ige Beteiligung der Stadt, sind darüber hinaus weitere Büros vermietet worden. Die vermieteten Flächen umfassen 425 m² Bürofläche und reduzieren den verbleibenden Flächenverbrauch für Verwaltungsgebäude je Einwohner auf rund 301 m² BGF. Für die vermieteten Flächen erzielt der DBX eigenen Angaben zufolge kostendeckende Mieterträge.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Die Stadt Xanten stellt in diesem Nutzungsbereich über dem Mittelwert liegende Gebäudeflächen je 1.000 Einwohner zur Verfügung. Bei der Gebäudefläche je km² beträgt der aktuelle Mittelwert 70 m² BGF. Er liegt über dem Wert der Stadt Xanten von 46 m² BGF pro km² Gemeindefläche. Da die Feuerwehrgerätehäuser eine Restnutzungsdauer von ca. 50 Jahren aufweisen, ergeben sich hier nur langfristige Möglichkeiten der Umstrukturierung. Die Stadt Xanten wird im Jahr 2015 den aktuellen Brandschutzbedarfsplan aktualisieren müssen, um weiterhin eine Ausnahmegenehmigung im Sinne von § 13 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über den Feuerchutz und die Hilfeleistung von der Bezirksregierung Düsseldorf zu erhalten.

Weitere besondere Gebäudenutzungen

Das Gebäude Karthaus 8-10 mit einer Fläche von 1.307 m² BGF hat der DBX an einen Gaststättenbetreiber und an eine Altenpflegeschule vermietet. Nach Aussage der Fachverantwortlichen erfolgt die Vermietung kostendeckend.

Die historischen Gebäude der Stadt (vorwiegend die Walltürme mit insgesamt 1.043 m² BGF) hat der DBX an die Touristikinformation vermietet. Hieraus erzielt der DBX eine ortsübliche Miete für Mietwohnungen. Die Touristikinformation nutzt diese Flächen unter anderem als Ferienwohnungen und übernimmt die Vermietung. Durch die Mieterträge refinanziert der DBX einen geringen Anteil der Aufwendungen für diese für die Römerstadt Xanten kulturell bedeutsamen Gebäude.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
unbebaute Grundstücke	31	3.254	844	1.040
Kinder- und Jugendeinrichtungen	16	346	121	42
Schulen	722	2.366	1.363	1.343
sonstige Bauten*	2	2.177	770	791

* Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden

Bei den Schulen weist die Stadt bei dem Vergleich der Flächen und bei dem Vergleich der Vermögenswerte eine durchschnittliche Positionierung auf. Bei den sonstigen Bauten entspricht der Vermögenswert ebenfalls in etwa dem Mittelwert der Vergleichskommunen, obwohl die Flächenwerte unter dem Durchschnitt liegen. Damit wird deutlich, dass die sonstigen Bauten einen vergleichsweise hohen Standard und geringere Abnutzung aufweisen.

Die niedrige Positionierung bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen resultiert daraus, dass die Stadt Xanten keine eigenen Kindertageseinrichtungen bereitstellt. Ebenfalls begünstigt die Zuordnung des Jugendamtes zum Kreis Wesel die Position der Stadt Xanten an dieser Stelle.

Altersstruktur wesentlicher Vermögensgegenstände

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer	Anlagen-abnutzungsgrad
Kindergärten	80	44	45
Schulgebäude	80	42	45
Geschäftsgebäude*	80	40	50

*) Hier werden nur die wertprägenden Gebäude berücksichtigt, die einen Bilanzwert über 300.000 Euro aufweisen.

Die Stadt Xanten hat sich bei den Gebäuden entsprechend der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände für lange Nutzungsdauern entschieden. Für die Kindergärten und Schulen ergibt sich ein unauffälliger Abnutzungsgrad. Ergebniswirksame Risiken, z. B. kurz- bis mittelfristige Finanzierungsbedarfe infolge vorzeitiger Anlagenabgänge, sind daher aus dieser rein bilanziellen Sichtweise nicht zu erwarten.

Bei den unter Betriebs- und Geschäftsgebäude bilanzierten Gebäuden werden das Rathaus, die Bahnhofsturnhalle und das Hallenbad in weniger als 25 Jahren ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer erreichen. Hieraus entsteht zukünftig Investitionsbedarf.

Diese Berechnungssystematik schließt jedoch nicht aus, dass einzelne Vermögensgegenstände kurzfristig abgängig sein können und entsprechende Alternativen erforderlich werden.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0
Schulen	64	22	120	474	89	0
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	279	108	68	177	111	242

Investitionen im Gebäudebestand erfolgten bei der Stadt Xanten in der Vergangenheit insbesondere im Schulbereich und bei den sonstigen Geschäftsgebäuden. Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen führte die Stadt in der Vergangenheit keine Investitionen durch. In den Jahren 2013 und 2014 plant die Stadt Investitionen in den Umbau des AWO-Kindergartens in Höhe von insgesamt 245.000 Euro. Die Investitionen im Schulbereich erreichen durchschnittlich 128 Prozent und im Bereich der sonstigen Bauten 164 Prozent. Im Schulbereich wird dieser Wert vorwiegend durch die Fertigstellung der Mensa am Gymnasium Xanten im Jahr 2010 geprägt. Bei den sonstigen Bauten führen die Baumaßnahmen an dem Hallenbad im Jahr 2007, der Vermögenszugang des Dreigiebelhauses im Jahr 2010 und 2012 die Baumaßnahmen an dem Feuerwehrgerätehaus Xanten zu hohen Investitionsquoten.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	130.159	131.489	130.551	132.474	132.848	139.975	139.976
Umlaufvermögen	4.645	4.086	5.188	4.466	10.598	7.479	8.085
Aktive Rechnungsabgrenzung	109	96	173	137	133	130	236
Bilanzsumme	134.913	135.672	135.912	137.077	143.578	147.583	148.296
Anlagenintensität in Prozent	96,5	96,9	96,1	96,6	92,5	94,8	94,4

Die Bilanzsumme der Stadt Xanten steigt im Jahresverlauf an. Die Ursachen dafür führt die GPA NRW nachfolgend auf.

Die Wertveränderungen des Umlaufvermögens in den Jahren 2010 bis 2012 resultieren vorwiegend aus den Grundstücken zum Verkauf. Dies ist die Konsequenz der Baulandbewirtschaftung der Stadt Xanten. Von den Veräußerungserlösen profitiert die Stadt bislang und in der näheren Zukunft

Bislang konnte Xanten positive Entwicklungen aus der Veräußerung von Wohngrundstücken erzielen. Es bestehen auch Tendenzen, dass sich dies weiter fortsetzt. Der Landesbetrieb IT.NRW sagt z. B. für die Stadt Xanten bis zum Jahr 2030 ein deutlich größeres Bevölkerungswachstum voraus als für die Kommunen im Landesdurchschnitt. Die Bevölkerungszugänge bestehen vorwiegend aus Familien mit Kindern und über 65 jährigen.⁵ Auch die Entwicklung der Grundstückspreise für den individuellen Wohnungsbau zeigte sich positiv. Hier konnte die Stadt Xanten im Vergleich der Jahre 2012 und 2013 die höchste Steigerung im Kreis Wesel von 0,97 Prozent verzeichnen.⁶

Die liquiden Mittel erreichten im Jahr 2012 einen Bestand von 18.000 Euro. Auf die Risiken unzureichender eigener Finanzmittel weist die GPA NRW im Berichtsteil Liquide Mittel hin.

⁵ Kommunalprofil der Stadt Xanten, IT-NRW, Stand 28.03.2014

⁶ Grundstücksmarktbericht für den Kreis Wesel, Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land NRW, 24. Auflage 2014, S. 7

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	124	124	295	259	259	231	381
Sachanlagen	112.966	113.694	111.952	112.099	115.144	126.087	126.085
Finanzanlagen	17.068	17.671	18.304	20.116	17.444	13.657	13.510
Summe Anlagevermögen	130.159	131.489	130.551	132.474	132.848	139.975	139.976

Der wesentliche Anteil des Anlagevermögens entfällt auf die Sachanlagen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Vermögensanalysen auf diesen Bereich. Die Wertveränderungen der Finanzanlagen sind in dem entsprechenden Berichtsteil beschrieben.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13.546	13.466	12.455	12.496	12.607	22.265	22.406
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.034	1.013	993	972	952	931	911
Schulen	27.875	27.670	27.225	27.341	29.686	29.613	28.931
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	14.646	15.227	15.320	15.163	16.200	16.240	17.047
Infrastrukturvermögen	48.010	46.195	45.449	44.114	49.576	49.836	49.655
davon Straßenvermögen	48.010	46.181	45.435	44.095	49.305	49.376	49.169
sonstige Sachanlagen	7.855	10.122	10.510	12.012	6.124	7.202	7.136
Summe Sachanlagen	112.966	113.694	111.952	112.099	115.144	126.087	126.085

Im Jahr 2008 hat die Stadt Xanten dem DBX das Friedhofsvermögen übergeben. Zusätzlich hat die Stadt Grundstücke der ehemaligen belgischen Kaserne erhalten.

Der Wert der unbebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte hat im Jahr 2011 erheblichen zugenommen. Ursächlich hierfür ist die Auflösung des Zweckverbandes Colonia Ulpia Traiana. Die dem Zweckverband zugehörigen Grünflächen konnte die Stadt Xanten als Vermögenszugang aktivieren.

Im Jahr 2010 wurde die Mensa am Gymnasium fertig gestellt, woraus ein Vermögenszuwachs von 2,1 Mio. Euro resultierte. Im Eckjahresvergleich konnte die Stadt das Straßenvermögen vermehren. Die Ursache liegt hier in der Herabstufung der B 57 als Gemeindestraße und dem damit verbundenen Vermögenszugang bei der Stadt Xanten.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Straßenvermögen*	1.551	3.502	2.472	2.282
Finanzanlagen	168	5.789	1.502	627

* Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

Investitionen Straßenvermögen in Tausend Euro

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen:	107	1.622	152	8.313	1.779	1.393
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
davon: Umbuchungen aus AIB	0	2	5	0	71	1.393
Werteverzehr Infrastrukturvermögen in Tausend Euro						
Abgänge	444	906	0	1.544	83	1
davon: Umbuchungen nach AIB	0	0	0	1.421	0	0
+ Abschreibungen	1.503	1.495	1.493	1.559	1.625	1.599
= Werteverzehr gesamt	1.947	2.400	1.493	3.103	1.708	1.600
Investitionsquote Straßenvermögen	5,5	67,6	10,2	267,9	104,2	87,1

Im Jahr 2010 hat die Stadt Xanten aus dem Bestand an Anlagen im Bau Investitionen im Wert von rund 6,3 Mio. Euro fertiggestellt. Hierunter fallen vorwiegend Maßnahmen im Straßenvermögen, die hier in diesem Jahr als Bruttoinvestitionen dargestellt sind. Darüber hinaus ist die Investitionsquote durch die Herabstufung der Straße B 57 zur Gemeindestraße mit einem Vermögenszuwachs von rund 1,4 Mio. Euro überlagert. Ohne diesen Vorgang ergeben sich eine Bruttoinvestition einschließlich der Umbuchungen aus den Anlagen im Bau von 6,9 Mio. Euro und eine Investitionsquote von 223 Prozent. Mit einer damit resultierenden durchschnittlichen Investitionsquote im Straßenvermögen von 83 Prozent fängt die Stadt den Werteverzehr weitestgehend auf.

Altersstruktur des Straßenvermögens

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen	50	23	54,8

Die Stadt hat eine mittlere Gesamtnutzungsdauer für Straßenvermögen festgelegt. Insgesamt bildet die Stadt 611 Straßenabschnitte. In den nächsten 10 Jahren erreichen 93 Straßenabschnitte das Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer und in den nächsten 20 Jahren insge-

samt 368 Straßenabschnitte. Wenn diese statistische Einschätzung dem tatsächlichen Zustand des Straßenvermögens entspricht, wird die Stadt zukünftig diese Abschnitte erneuern müssen.

Durch die aktuell definierten Beitragsanteile für den Straßenneubau hat die Stadt die Rahmenbedingungen für eine größtmögliche Drittfinanzierung vorausschauend definiert.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	916	916	916	916	916	916	991
Beteiligungen	9.536	9.536	9.568	11.578	11.578	8.107	8.131
Sondervermögen	1.759	1.759	1.759	1.759	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	593	593	593	593	593	593	593
Ausleihungen	4.263	4.866	5.468	5.269	4.357	4.041	3.794
Summe Finanzanlagen	17.068	17.671	18.304	20.116	17.444	13.657	13.510

Im Jahr 2009 hat sich der Wert der Beteiligungen um zwei Mio. Euro erhöht. Ursache dafür ist, dass die Eröffnungsbilanz des Zweckverbandes Colonia Ulpia Traiana (CUT) erstellt und das Eigenkapital des Verbandes festgestellt wurde. Der Wert des Eigenkapitals lag um rund 4 Mio. Euro höher als bislang ermittelt. Aufgrund der hälftigen Beteiligung der Stadt Xanten führt dies zur Aufwertung des Beteiligungswertes. Gleiches gilt für die Förderschule Xanten, bei der Wert der Beteiligung um rund 40.000 Euro ansteigt.

Im Jahr 2010 wurde das Grundstückssondervermögen in Höhe von 1,8 Mio. Euro aufgelöst. Die GPA NRW bereinigt diese Erträge im kommunalen Steuerungstrend.

Im Jahr 2011 wurde der Zweckverband Colonia Ulpia Traiana aufgelöst. Die Grundstücke des Zweckverbandes haben die Stadt Xanten und der Kreis Wesel erworben. Der Wert des Zweckverbandes wurde den Grünanlagen zugeordnet. In Höhe der Differenz zwischen dem Beteiligungswert und dem Grundstückswert von 6,0 Mio. Euro wurde ein Sonderposten gebildet.

Im Jahr 2012 erhöhen sich die Anteile an verbundenen Unternehmen um die Beteiligung der Netzwerke Xanten in Höhe von 75.000 Euro.

Auswirkungen der verbundenen Unternehmen auf den städtischen Haushalt

Kommunale Dienstleistungsbetriebe Stadt Xanten – DBX

Die Kommunalen Dienstleistungsbetriebe der Stadt Xanten (DBX) wurden im Jahr 2006 als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) gegründet. Die Gesellschaft übernimmt die Aufgaben des Abwasserbetriebes, des Baubetriebshofes einschließlich des Straßenbaus, des Gebäudemanagements und der Friedhofsverwaltung. Im Jahr 2012 hat der Betrieb einen Jahresüberschuss von 416.000 Euro erwirtschaftet. Auch im Vorjahr war das Ergebnis mit 580.000 Euro positiv.

Für das Jahr 2013 rechnete der DBX mit einem Jahresüberschuss in Höhe von 446.000 Euro. Realisiert hat der DBX einen Überschuss von 603.000 Euro.

Die Jahresüberschüsse der Sparte Baubetriebshof in Höhe von 166.000 Euro für 2012 beziehungsweise 112.000 Euro für 2013 werden an die Stadt Xanten ausgeschüttet. Die Überschüsse der anderen Sparten werden in der Regel vorgetragen.

Im Jahr 2012 beträgt das Jahresergebnis der Sparte Abwasser 273.000 Euro. Der Rückgang zum Vorjahr in Höhe von 148.000 Euro resultiert vorwiegend aus geringeren Gebührenerträgen. Im Jahr 2013 beträgt das Ergebnis dieser Sparte 249.000 Euro. Die GPA NRW hat im Berichtsteil Gebühren auf die möglichen Ertragssteigerungen hingewiesen. Dazu zählen die Verwendung von Wiederbeschaffungszeitwerten bei den Abschreibungen und die Berücksichtigung der kalkulatorischen Zinsen in der Gebührenrechnung.

Diese Sparte Straßenbau konnte im Jahr 2012 mit einem Ergebnis von 166.000 Euro abgeschlossen werden. Dies ergibt eine Ergebnisverbesserung von 105.000 Euro im Vergleich zum Vorjahr. Im Jahr 2013 schließt diese Sparte mit einem Überschuss von 112.000 Euro ab. Hinsichtlich möglicher Ertragssteigerungen hat die GPA NRW im Rahmen der Finanzprüfung nicht feststellen können.

Das Gebäudemanagement hat einen um rund 86.000 Euro geringeren Jahresüberschuss als im Vorjahr erwirtschaftet (10.000 Euro). Im Jahr 2013 beträgt der Überschuss 248.000 Euro. Auf die Berichtsteile der Vermögensanalyse und des Gebäudeportfolios wird verwiesen.

Die Jahresergebnisse der Sparte Friedhofsverwaltung bleiben defizitär (2012: 33.000 Euro, 2013: 6.000 Euro). Vorwiegend ist diese Entwicklung niedrigeren Gebührenerträgen und höheren Abschreibungen geschuldet. Im Jahr 2012 wurden erstmalig die Außenanlagen beim der Ermittlung der Abschreibungen berücksichtigt und rückwirkend außerplanmäßig abgeschrieben. Die GPA NRW verweist auch hier auf die Ausführungen im Berichtsteil Gebühren.

→ **Feststellung**

Im Bereich der Gebührenkalkulation und bei dem Gebäudeportfolio ergeben sich Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung des DBX. Damit gerät der DBX in die Lage, weitere Konsolidierungsbeiträge für die Stadt zu erwirtschaften und damit mittelbar das städtische Ergebnis zu verbessern.

Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt

Freizeitzentrum Xanten GmbH (FZX)

Die Freizeitzentrum Xanten GmbH wurde mit dem Ziel der Förderung des Sportes und der Erholung der im regionalen Umkreis des Freizeitentrums wohnenden Bevölkerung gegründet. Die Stadt Xanten ist an der Gesellschaft mit 25 Prozent beteiligt. Die Gesellschaft erhält laufend von der Stadt einen Betriebskostenzuschuss und Investitionskostenzuschuss. Im Jahr 2013 betragen beide Zuschüsse für die Stadt 151.000 Euro. Die Stadt profitiert monetär von den an die Stadt zu entrichtenden Steuern und Entgelte. Im Jahr 2012 betragen diese rund 60.000 Euro. Von diesen 60.000 Euro entfallen jedoch rund 45.000 Euro auf Kanalbenutzungsgebühren, die an den DBX weitergeleitet werden. Demnach tritt eine direkte Haushaltsentlastung nur in Höhe von 15.000 Euro ein. Darüber hinaus profitiert die Stadt Xanten jedoch auch durch indi-

rekte Effekte über die Attraktivitätssteigerung im Bereich des Tourismus von diesen Zuschüssen an den FZX.

KWW-Kommunales Wasserwerk GmbH

Diese Gesellschaft dient der Daseinsvorsorge der Xantener Bevölkerung in Form der Wasserversorgung. Die Stadt Xanten ist mit 1,38 Prozent direkt und mittelbar mit 25,22 Prozent über die Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH beteiligt. Die Stadt erhält eine Gewinnabführung in Höhe von 7.600 Euro und Konzessionsabgaben in Höhe von 158.000 Euro. Darüber hinaus hat die Stadt für die Gesellschaft eine Ausfallbürgschaft übernommen und generiert daraus eine Bürgschaftsprovision in Höhe von 0,4 Prozent.

Mit Bürgschaftsprovisionen werden (Tochter-)Gesellschaften verpflichtet, den durch eine kommunale Bürgschaft erzielten Vorteil anteilig an die Bürgschaftskommune weiterzuleiten. Im Übrigen wird damit die Bereitschaft zur Risikoübernahme von Seiten der Stadt Xanten entlohnt. Damit wird für beide Seiten ein nachweisbarer Nutzen erzielt. Die Stadt könnte sich hierbei jedoch an den Regelungen über die Landesbürgschaften orientieren⁷. Die Bürgschaftsprovisionen des Landes liegen bei bis zu einem Prozent des Bürgschaftsbetrags.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten kann erwägen, die Höhe zukünftiger Bürgschaftsprovisionen auf ein Prozent anzuheben, um eine angemessene Vergütung der eingegangenen Risiken zu realisieren.

Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH

Die Gesellschaft hält die Beteiligungen der Unternehmen, die die kommunale Daseinsvorsorge betreiben. Die Stadt Xanten ist mit 26,6 Prozent an dieser Gesellschaft beteiligt. Die Gesellschaft erhält Gewinnabführungen der Unternehmen an denen sie beteiligt ist. Der Fehlbetrag des Jahres 2011 beträgt 108.000 Euro. Dieser Verlust wird auf das Jahr 2012 fortgeschrieben. Damit verbleiben der Gesellschaft im Jahr 2012 774.000 Euro Gewinnrücklagen. Die Jahresergebnisse dieser Gesellschaft sind stark abhängig von den kaum beeinflussbaren Erlösen der KWW GmbH. Die Stadt Xanten hat auch für die KDN GmbH Bürgschaften in Höhe von 5,5 Mio. Euro übernommen. Dafür erhält die Stadt eine Provision in Höhe von 0,4 Prozent.

Weitere Beteiligungen

Die weiteren Beteiligungen der Stadt Xanten umfassen die Grafschaft Moers GmbH und die Netzwerke Xanten GmbH (NWX). Die NWX wurde im Jahr 2012 gegründet und soll über den Betrieb eines Blockheizkraftwerks die Beheizung der Schulgelände und das angeschlossene Baugebiet mit Nahwärme versorgen. Im Jahr 2013 hat die Stadt der NWX einen Kredit in Höhe von 1,8 Mio. als Ausleihung weitergereicht. Einzahlungen zur Tilgung dieser Ausleihung plant die Stadt ab dem Jahr 2017. Die Stadt plant Konzessionsabgaben in Höhe von 1.200 Euro sowie einen Zinsaufschlag für die Ausleihung zu erhalten. Allein die Konzessionsabgaben stellen keine angemessene Verzinsung des von der Stadt eingesetzten Eigenkapitals dar.

⁷ Runderlass des Finanzministeriums - VV 4724 - 1 - 1 - III A 1 - vom 30. Januar 2008

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Ausleihung an die NWX angemessen verzinsen und aus dieser Beteiligung eine angemessene Gewinnausschüttung realisieren.

Die Stadt Xanten ist weiterhin an den Schulverband Realschule Xanten, Schulverband Förderschule Xanten-Alpen-Sonsbeck dem Volkshochschulzweckverband Alpen-Reinberg-Sonsbeck-Xanten und dem Zweckverband Euregio Rhein-Waal beteiligt.

Schulverband Realschule Xanten

Der Schulverband Realschule Xanten wird gebildet durch den Kreis Wesel, der Stadt Xanten und der Gemeinde Sonsbeck. Er ist Träger der Walter-Bader-Realschule in Xanten. Die Stadt Xanten hat im Jahr 2012 einen Zuschuss in Höhe von 316.000 Euro an den Schulverband geleistet. Von dem Schulverband erhielt die Stadt insgesamt 141.000 Euro für die Verwaltungsleistungen und Mieten.

Schulverband Förderschule

Der Schulverband der Förderschule setzt sich zusammen aus den Gemeinden Alpen und Sonsbeck sowie der Stadt Xanten. Der Verband mietet das Schulgebäude der Stadt Xanten an. Der Saldo aus Zuwendungen an den Schulverband und Erstattungen von dem Schulverband beträgt rund 21.000 Euro zugunsten der Stadt Xanten.

Volkshochschulzweckverband

Für die Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten in einer Volkshochschule haben sich die Gemeinden Alpen, Rheinberg, Sonsbeck und die Stadt Xanten zusammengeschlossen. Die Stadt Xanten hat im Jahr 2012 einen Zuschuss in Höhe von 47.800 Euro geleistet.

Zweckverband Euregio-Rhein-Waal

Die Haushaltsbelastung aus der Zugehörigkeit zum Zweckverband Euregio-Rhein-Waal beträgt im Jahr 2012 5.700 Euro.

Eine weitergehende Analyse der Beteiligungen der Stadt Xanten erfolgt im Rahmen der überörtlichen Prüfung des ersten Gesamtabschlusses. Auf die Ergebnisse dieser Prüfung wird deshalb verwiesen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

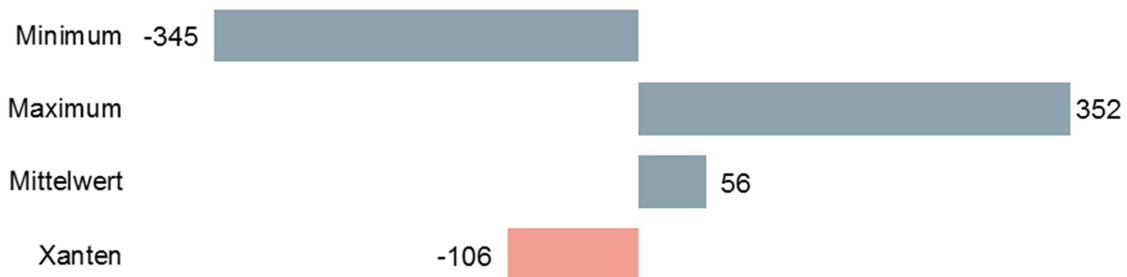
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.554	2.796	1.365	772	-2.927	-2.283
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	482	-93	-1.147	-1.395	118	3.343
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	2.036	2.703	218	-622	-2.808	1.060
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-534	-633	-542	-1.353	1.878	-1.115
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.502	2.070	-324	-1.976	-930	-55
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	453	1.956	4.026	2.942	966	35
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	37
= Liquide Mittel	1.956	4.026	3.702	966	36	18

In den Jahren 2007 bis 2010 konnte die Stadt Xanten einen positiven Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit generieren. Ab 2011 ergibt sich eine deutliche Verschlechterung dieses Saldos. Die Entwicklung resultiert aus höheren Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, hier insbesondere bei den sonstigen Auszahlungen und Transferauszahlungen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012

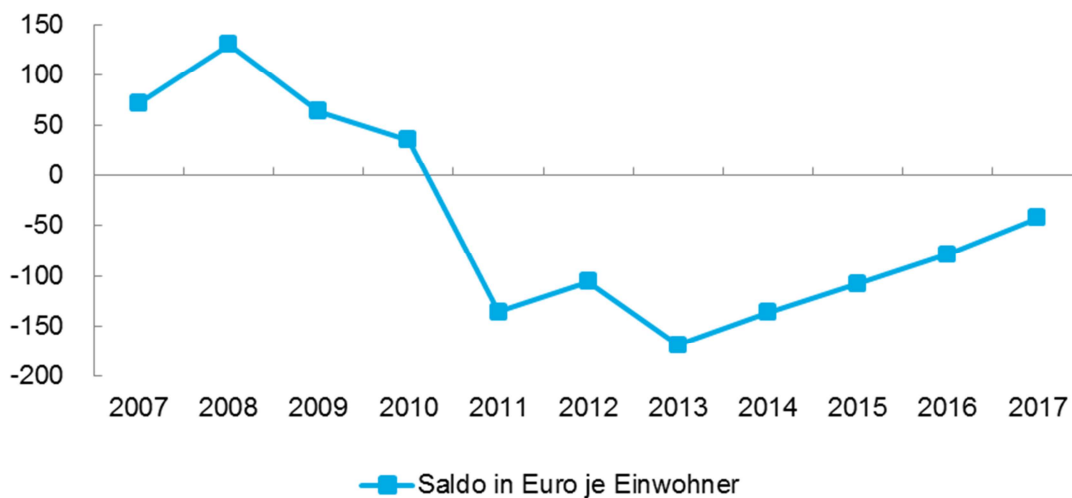


Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-106	-25	64	149	43

Ab dem Jahr 2011 ergibt sich auch eine deutliche Abweichung zwischen dem Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit und dem Pendant ordentliches Ergebnis in der Ergebnisrechnung. Die Stadt Xanten erreicht bei einem relativ ausgeglichenen ordentlichen Ergebnis keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Hierbei führt jedoch insbesondere die Zuordnung der Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken im Saldo aus Investitionstätigkeit zu der abweichenden Entwicklung. Die korrespondierenden Erträge entlasten das ordentliche Ergebnis.

Die GPA NRW zeigt die weitere Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit auf.

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



Bis 2012 Ist-Werte, 2013 bis 2017 Plan-Werte

Die Stadt Xanten plant bis 2017 mit einem negativen Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit. Damit stehen der Stadt keine eigenen finanziellen Mittel für Investitionen und Tilgung der Verbindlichkeiten zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten kann ab 2011 keine Mittel für die Finanzierung von Investitionen und die Tilgung von Krediten aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung ändert sich dies nicht.

Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.642	-2.948	-2.330	-1.688	-912
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.954	-1.947	4.564	4.881	3.656
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-12.596	-4.894	2.234	3.193	2.744
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.189	1.134	-902	-938	-1.090
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.407	-3.761	1.332	2.255	1.654
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	18	-4.389	-8.150	-6.818	-4.563
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-4.389	-8.150	-6.818	-4.563	-2.909

Die Stadt Xanten plant in den Jahren 2013 und 2014 einen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. In diesen Jahren stehen der Stadt aufgrund des oben beschriebenen Verlaufs der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit jedoch keine Finanzmittel zur Investition zur Verfügung. Die Investitionen betreffen vorwiegend die Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung. Hier

plant die Stadt Investitionsauszahlungen für die Grundstücksankäufe und Erschließungsmaßnahmen in Höhe von 4,1 Mio. Euro im Jahr 2013 und im Folgejahr 2,4 Mio. Euro.

Die Investitionen werden in den Jahren 2013 und 2014 teilweise über den positiven Saldo aus Finanzierungstätigkeit gedeckt. So räumt die Stadt sich im Jahr 2013 eine Kreditaufnahme in Höhe von rund neun Mio. Euro ein. Die Stadt konnte die Neuaufnahme von Investitionskrediten jedoch auf 1,7 Mio. Euro begrenzen. Im Jahr 2014 beläuft sich der Kreditrahmen auf 1,9 Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt positive Salden aus Investitionstätigkeit, da die Stadt damit rechnet, die Grundstücke veräußern zu können. Damit kompensiert sie die fehlende Selbstfinanzierungskraft und kann Mittel zur Tilgung der Kredite und zum Aufbau von Liquidität zur Verfügung stellen.

Liquide Mittel

Die Stadt Xanten verfügt im letzten Rechnungsjahr 2012 über liquide Mittel in Höhe von rund 18.000 Euro. In den Planungsjahren 2013 und 2014 werden die bestehenden liquiden Mittel durch die weitere Entwicklung der Finanzrechnung aufgezehrt. Die Stadt Xanten plant, erst ab der mittelfristigen Finanzplanung über höhere Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen – hier Grundstückserlöse – die Liquidität zu stärken.

→ Feststellung

Die Stadt Xanten verfügt bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung nicht über eine ausreichende Liquidität aus eigenen Finanzmitteln. Sie wird weitere Liquiditätskredite aufnehmen müssen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.

Derzeit stellt die Stadt Xanten die punktgenaue Zahlungsfähigkeit über ein Cash-Pooling bei der örtlichen Sparkasse sicher. Der Stadt Xanten wird die benötigte Liquidität über einen 0,2 Prozentpunkte über dem aktuellen EONIA (Euro Overnight Index Average) liegenden Preis zur Verfügung gestellt. Die Stadt profitiert damit von den aktuell niedrigen Zinssätzen. Im Prüfungszeitraum befand sich der EONIA-Zinssatz sogar im Negativbereich. Im Februar 2008 lag dieser Zinssatz noch über 3 Prozent.

→ Feststellung

Die perspektivische Entwicklung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln und die hohe Wahrscheinlichkeit steigender Zinssätze bergen das Risiko steigender Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite.

Verbindlichkeiten

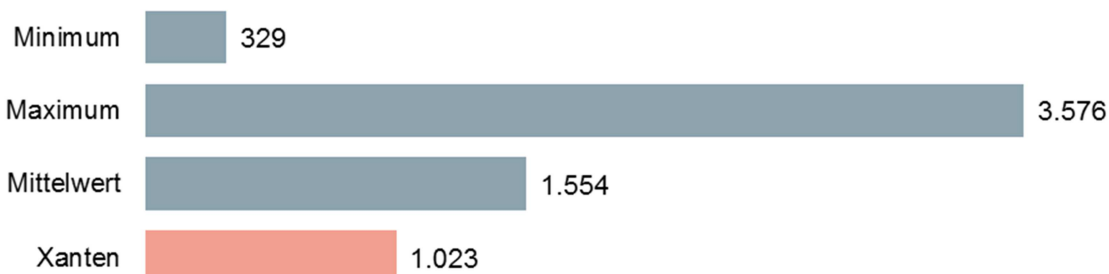
Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	16.954	16.462	15.826	15.285	18.702	18.050	18.035
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	2.530	1.429
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	740	308	539	71	3.081	421	1.421
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	422	354	6	8	165	0	99
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	2.230	3.551	5.095	5.880	26	24	317
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	1.703	2.386	731
Summe Verbindlichkeiten	20.346	20.675	21.466	21.244	23.676	23.411	22.033
Rückstellungen	12.315	11.778	14.552	14.966	14.138	14.364	13.999
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	58	53	302	355	301	243	337
Schulden gesamt	32.719	32.506	36.320	36.566	38.115	38.017	36.369
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	943	958	997	986	1.098	1.089	1.023

Die Verbindlichkeiten der Stadt Xanten sind im Eckjahresvergleich um 8,3 Prozent angestiegen. Maßgeblich dafür sind die Investitionskredite und Liquiditätskredite. Die GPA NRW stellt die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner in den interkommunalen Vergleich. Hierbei wird deutlich, dass im Jahr 2012 die Einwohnerschaft durch geringere Verbindlichkeiten belastet ist, als im Durchschnitt bei den Vergleichskommunen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.023	884	1.472	2.146	39

Die Stadt Xanten streut die Prolongationszeitpunkte und hat zur Sicherung günstiger Zinsen die Investitionskredite langfristig festgeschrieben. Im Jahr 2016 muss die Stadt für Kredite mit einem Ursprungsbetrag von 2,8 Mio. Euro die Zinssätze nachverhandeln. Hier beobachtet die Stadt Xanten, ob mittels Forwardvereinbarungen bereits jetzt günstige Zinsen langfristig festgeschrieben werden können.

Seit dem Jahr 2011 ist die Stadt Xanten auf Liquiditätskredite angewiesen. In der Haushaltssatzung 2014 hat die Stadt sich einen Rahmen von 15 Mio. Euro für Liquiditätskredite gesetzt. Die Stadt nutzt die günstigen Zinskonditionen der Liquiditätskredite zur Zwischenfinanzierung. So wurden im Jahr 2012 die Sanierung des Gebäudes Karthaus und der Umbau der Sonsbecker Straße zwischenfinanziert. Diese Kredite wird die Stadt Xanten in öffentlich geförderte Kredite mit zehnjähriger Zinsbindung umschulden. Gemäß § 86 Abs. 1 GO NRW dürfen Kredite nur für Investitionen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Daneben sind bei der Kreditaufnahme die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO NRW zu beachten, d. h. eine konkrete Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. In Xanten führen die hohen Einzahlungen aus den Grundstücksverkäufen zu höheren Einzahlungen aus Investitionstätigkeit und stellen damit eine andere Finanzierungsmöglichkeit dar. Damit wird die Möglichkeit, Investitionskredite aufzunehmen begrenzt. Auch dies ist ein Grund für die Bilanzierung der Liquiditätskredite in den Jahren ab 2011.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	98,3	96,5	95,5	94,6	99,1	94,4	96,6
Liquidität 2. Grades	135,5	94,8	77,8	67,0	67,5	13,2	43,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	./.	18	11	24	46	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,5	3,1	4,6	4,8	2,3	3,6	2,2
Zinslastquote	./.	2,8	2,1	2,1	2,2	2,1	2,3

Der Anlagendeckungsgrad 2 bleibt mit zuletzt 97 Prozent relativ stabil. Dabei beträgt der Anteil des langfristigen Fremdkapitals am langfristig gebundenen Kapital 18 Prozent. Die Stadt Xanten hat mit 59 Prozent das langfristige Vermögen überwiegend durch Sonderposten aus erhaltenen Zuwendungen oder Beiträgen gegenfinanziert.

Die Liquidität 2. Grades hat sich seit Beginn der Rechnungslegung nach dem NKF deutlich verschlechtert. Der Anteil der kurzfristigen Forderungen im Jahr 2012 beträgt 99 Prozent. Auf die Risiken fehlender eigener Finanzmittel hat die GPA NRW hingewiesen.

Die Zinslastquote und die kurzfristige Verbindlichkeitsquote bleiben auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die niedrige Zinslastquote ist vorwiegend in den aktuell niedrigen Zinssätzen begründet.

→ Feststellung

Die finanzielle Lage hat sich im Laufe der Jahre 2007 bis 2012 verschlechtert. Dies zeigt sich insbesondere an den unzureichenden eigenen Finanzmitteln. Die Stadt sollte zur Vermeidung weiterer Liquiditätskredite ihre Selbstfinanzierungskraft konsequent verbessern.

Dazu müsste die Stadt zahlungswirksame Erträge steigern und zahlungswirksame Aufwendungen senken. Die GPA NRW zeigt hierzu in den Berichtsteilen Gebühren und Steuern geeignete Maßnahmen auf.

Gesamtverbindlichkeiten

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Nach dem vorliegenden Gesamtabchluss 2010 betragen die Gesamtverbindlichkeiten 33,4 Mio. Sie setzen sich aus den Verbindlichkeiten des DBX, des GSV und der Stadt Xanten zusammen. Die Verbindlichkeiten der Stadt Xanten mit 23,7 Mio. Euro im Jahr 2010 prägen zu 71 Prozent die Gesamtverbindlichkeiten. Der übrige Anteil entfällt auf den DBX.

Gesamtverbindlichkeiten in Euro je Einwohner 2010

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.547	444	5.290	2.195	1.308	2.064	2.997	30

→ Feststellung

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Xanten bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	12.004	11.548	11.443	11.626	11.787	12.037	11.951
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	0	957
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	311	231	3.108	3.340	2.351	2.327	1.091
Summe der Rückstellungen	12.315	11.778	14.552	14.966	14.138	14.364	13.999

Die Stadt Xanten hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet, diese aber nicht durch entsprechende Finanzanlagen gegenfinanziert. Die Pensionslasten werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt einschränken.

Im Jahr 2012 hat die Stadt Instandhaltungsrückstellungen für die Straßenunterhaltung und die Reparatur der Hallendecke einer Turnhalle von den sonstigen Rückstellungen zu den Instandhaltungsrückstellungen umgebucht. Dies erfolgte aus technischen Gründen. Die jetzige Veror-

tung entspricht dem Regelungsinhalt des § 36 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO).

Sonderposten

Sonderposten in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sonderposten für Zuwendungen	50.673	50.479	51.535	50.398	55.755	65.333	64.221
Sonderposten für Beiträge	16.102	15.424	15.069	14.629	14.746	14.188	16.108
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	58	53	302	355	301	243	337
Sonstige Sonderposten	0	0	0	0	0	0	1.537
Summe der Sonderposten	66.833	65.955	66.907	65.382	70.802	79.763	82.203

Die Summe der Sonderposten verändert sich insbesondere durch den Erwerb der Grundstücke des Zweckverbandes Colonia Ulpia Traiana im Jahr 2011. Im Jahr 2012 bildete die Stadt sonstige Sonderposten in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Diese Entwicklung resultiert im Wesentlichen aus der Passivierung der Zuwendungen aus dem Konjunkturpaket II für das Feuerwehrgerätehaus Xanten und den Zuwendungen zum Bau des Alleinradweges.

Sonderposten aus Zuwendungen je Einwohner in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.979	52	2.979	1.568	1.141	1.672	1.989	40

Die Stadt Xanten stellt den Maximalwert der gebildeten Sonderposten aus Zuwendungen je Einwohner in Euro. Die Erträge aus der Auflösung dieser Sonderposten entlasten die Ertragslage. Auf die Auswirkungen geht die GPA NRW im Berichtsteil Ertragslage näher ein.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	32.226	34.125	32.987	35.485	34.962	30.043	30.058

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sonderposten	66.833	65.955	66.907	65.382	70.802	79.763	82.203
davon Sonderposten für Zuwendungen / Beiträge	66.775	65.903	66.604	65.026	70.501	79.521	80.329
Rückstellungen	12.315	11.778	14.552	14.966	14.138	14.364	13.999
Verbindlichkeiten	20.346	20.675	21.466	21.244	23.676	23.411	22.033
Passive Rechnungsabgrenzung	3.193	3.138	0	0	0	2	4
Bilanzsumme	134.913	135.672	135.912	137.077	143.578	147.583	148.296
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	23,9	25,2	24,3	25,9	24,4	20,4	20,3
Eigenkapitalquote 2	73,4	73,7	73,3	73,3	73,5	74,2	74,4

Im Eckjahresvergleich sinkt das Eigenkapital der Stadt Xanten um sieben Prozent. Dagegen steigen die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen um 20 Prozent an. Die Ursachen für diese positive Entwicklung sind bereits oben beschrieben.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	20,3	8,6	65,0	35,4	22,5	36,6	45,9	40
Eigenkapitalquote 2	74,4	34,8	86,2	64,2	55,9	66,5	75,0	40

Die Eigenkapitalquote 1 befindet sich im schlechtesten Quartil. Die Eigenkapitalquote 2 hingegen als Abbild der wirtschaftlichen Eigenkapitalsituation steht nahezu im besten Viertel. Hier wirkt sich aus, dass die Stadt Xanten über hohe Sonderposten aus Zuwendungen verfügt. Die Sonderposten werden bei der Ermittlung der Eigenkapitalquote 2 dem Eigenkapital zugeordnet.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	14.488	15.069	14.169	15.934	16.193	17.295
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	9.912	11.265	11.430	10.689	8.662	6.879
Sonstige Transfererträge	891	696	695	654	700	118
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	7.048	6.664	7.094	6.944	7.541	7.530

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privatrechtliche Leistungsentgelte	40	42	81	83	46	106
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.290	1.020	1.198	1.210	1.115	1.406
Sonstige ordentliche Erträge	2.111	2.086	1.700	6.402	4.635	4.753
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	35.781	36.841	36.366	41.916	38.892	38.087
Finanzerträge	126	108	111	1.493	219	124

Die Entwicklung der Steuererträge und der Zuwendungen sind oben bereits beschrieben. Seit dem Jahr 2010 erzielt die Stadt Xanten deutliche Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken, deren Auswirkungen die GPA NRW an zahlreichen Stellen in diesem Bericht eingegangen ist. Die Stadt Xanten bilanziert am 31.12.2012 Grundstücke im Umlaufvermögen mit einem Wert von 6,5 Mio. Euro. Die Grundstückserlöse sind für die Folgejahre mit einer Gesamtsumme von 9,4 Mio. Euro eingeplant. Aus jetziger Sicht besteht die Chance dass die Stadt Xanten die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken mittelfristig realisieren kann. Für die langfristige Perspektive besteht jedoch neben dem Risiko einer Marktsättigung das Risiko, dass die Landesplanung einer weiteren Ausweisung von Wohngebieten kritisch gegenübersteht. Damit könnten derartige Erträge für die Stadt Xanten sinken. Im kommunalen Steuerungstrend hat die GPA NRW daher diese Erträge herausgerechnet, um damit die Situation der Stadt Xanten ohne derartige Erträge bewerten zu können.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte sich langfristig so aufstellen, dass auch ohne die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken eine ausreichende Deckung der Aufwendungen durch die Erträge sichergestellt werden kann.

Ordentliche Erträge je Einwohner 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.768	1.488	2.981	1.923	1.749	1.896	2.019	42

Die Stadt Xanten befindet sich im Vergleich fast im schlechtesten Quartil. Damit stehen der Stadt deutlich weniger ordentliche Erträge zur Verfügung als in den Vergleichskommunen.

Allgemeine Deckungsmittel

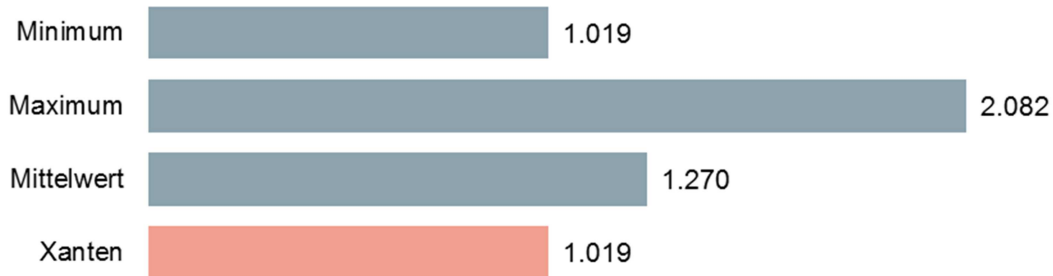
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie

- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.019	1.142	1.231	1.349	42

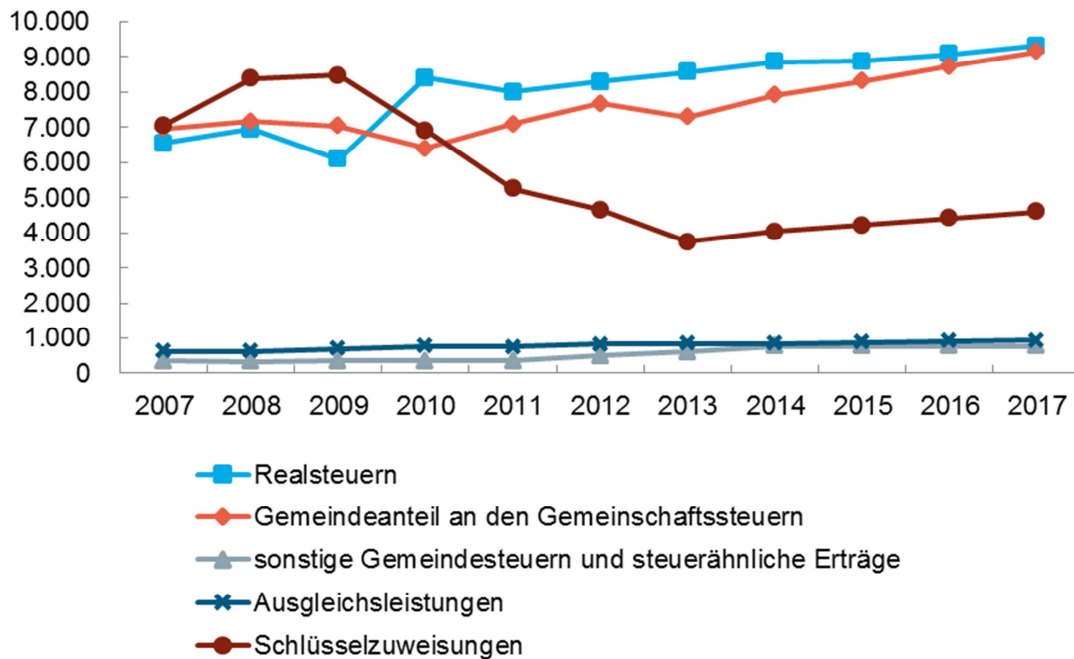
Die Stadt Xanten bildet im Jahr 2012 den neuen Minimalwert bei den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass in dem Vergleich Kommunen enthalten sind, die sich in einer deutlich schwierigeren Haushaltssituation befinden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten erreicht eine grundsätzlich solide Haushaltsslage mit minimalen allgemeinen Deckungsmitteln.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Wertentwicklung der allgemeinen Deckungsmittel.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Ab 2013 plant die Stadt Xanten mit deutlich steigenden allgemeinen Deckungsmitteln. Dennoch bleibt sie bezogen auf den Vergleichswert 2012 bis zum Jahr 2017 mit 1.150 Euro je Einwohner im schlechtesten Viertel der Vergleichskommunen.

Die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen zeigt einen deutlichen Rückgang von 8,5 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 3,7 Mio. Euro im Jahr 2013. Die Finanzausgleichsmasse des Landes NRW ist in diesem Zeitraum von 6,8 Mrd. Euro auf 8,0 Mrd. Euro angestiegen. Der Rückgang der Schlüsselzuweisungen bei der Stadt Xanten dagegen resultiert aus mehreren Effekten. Zum einen erreicht die Stadt zunehmend eine stärkere Steuerkraft. Diese steigt insbesondere im Jahr 2010 um 2,4 Mio. Euro an. Des Weiteren hat auch die Veränderung der Berechnungsfaktoren im Finanzausgleich zu geringeren Schlüsselzuweisungen für die Stadt Xanten geführt. Ab 2013 erhält die Stadt auch keine Abmilderungshilfe aus der Umstellung der Berechnungsfaktoren. Die 1. Modellrechnung des Ministeriums für Inneres, Kommunales NRW ergibt für den Finanzausgleich 2015 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 5,3 Mio. Euro. Obwohl die normierte Steuerkraft der Stadt Xanten nur um 4,8 Prozent gesunken ist, steigen die Schlüsselzuweisungen um 31,1 Prozent im Vergleich zu 2014. Die Stadt hat in der mittelfristigen Finanzplanung Schlüsselzuweisungen in Höhe von 4,2 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Realsteuererträge steigen bei der Stadt Xanten im Jahresverlauf an. Erst ab dem Jahr 2011 erreicht die Stadt die Fiktivhebesätze des GFG und überschreitet diese ab dem Jahr 2013. Im interkommunalen Vergleich erzielt die Stadt Xanten nahezu den Minimalwert der Nettosteuerquote.

Die Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern nehmen zunehmend die dominierende Rolle bei den Allgemeinen Deckungsmitteln ein. Damit wird die Stadt zunehmend abhängig von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen. Perspektivisch wird die Stadt Xanten hier zum zweiten Mal von der aktiven Baulandpolitik profitieren können. Berechnungsbasis für die Gemeindeanteile

an den Einkommenssteuern sind die Einkommensgruppen mit einem zu versteuernden Einkommen von bis zu 35.000 Euro (Alleinstehende) bzw. von bis zu 70.000 Euro bei Familien. Schafft es Xanten über die Attraktivität als Wohnstandort mehr als andere Städte viele einkommensstarke Einwohner anzuziehen, werden die Schlüsselzahlen für die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer perspektivisch steigen. Damit profitiert Xanten überproportional von der derzeitigen positiven wirtschaftlichen Entwicklung.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	4.061	4.364	4.454	4.611	4.759	4.830
Versorgungsaufwendungen	658	667	711	704	874	852
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	978	1.162	1.358	3.005	1.478	2.459
Bilanzielle Abschreibungen	2.680	2.772	2.717	3.107	3.414	2.925
Transferaufwendungen	20.549	22.040	22.509	24.488	24.750	22.790
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.144	4.498	3.497	4.687	4.440	3.493
Ordentliche Aufwendungen	33.071	35.502	35.245	40.601	39.716	37.349
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	938	737	745	909	843	852

Die Personalaufwendungen der Stadt Xanten sind in den letzten sechs Jahren sukzessive um insgesamt 18 Prozent angestiegen. Die GPA NRW hat im Berichtsteil Risikoanalyse auf Risiken hingewiesen, die sich in der Planung der Personalaufwendungen ergeben.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im Eckjahresvergleich um 151 Prozent angestiegen. Im Jahr 2012 haben sich insbesondere die Aufwendungen für den sonstigen Verwaltungs- und Betriebsaufwand verdoppelt. Ein Beispiel dafür sind die um 420.000 Euro höheren Aufwendungen für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens. Zusätzlich ist der EDV-Aufwand ab 2012 in Höhe von 334.000 Euro bislang unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen verbucht worden.

Die Transferaufwendungen dominieren die ordentlichen Aufwendungen. Sie umfassen im Jahr 2012 rund 61 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Hierzu führt neben der Kreisumlage auch die Jugendamtsumlage, da die Stadt Xanten kein eigenes Jugendamt vorhält. Darüber hinaus fallen hierunter auch die Transferleistungen an den DBX. Wegen der zahlreichen städtischen Aufgaben, die der DBX wahrnimmt, erhöht sich der Wert entsprechend.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.734	1.572	2.977	1.964	1.755	1.971	2.106	42

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2012 steht die Stadt Xanten im dem Viertel der Vergleichswerte mit den niedrigsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner. Unter Bezugnahme auf die ordentlichen Erträge je Einwohner hält sich die Stadt ob ihrer verhältnismäßig geringen Ertragskraft im Aufwandsbereich folgerichtig zurück.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	33.071	35.502	35.245	40.601	39.716	37.349
Abschreibungen auf Anlagevermögen	2.504	2.502	2.696	3.019	3.065	2.872
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.031	2.515	2.667	2.606	2.547	2.121
Netto-Ergebnisbelastung	472	-13	29	413	518	751
Abschreibungsintensität	7,6	7,0	7,6	7,4	7,7	7,7
Drittfinanzierungsquote	81,1	100,5	98,9	86,3	83,1	73,8

→ Feststellung

Die Netto-Ergebnisbelastung der Stadt Xanten durch die Abschreibungen hat sich seit der Eröffnungsbilanzerstellung fast verdoppelt. Dennoch bleibt die Stadt Xanten aufgrund der niedrigen Abschreibungsintensität und hohen Drittfinanzierungsquote geringer belastet als die Vergleichskommunen.

Die Stadt Xanten ist in der Konsequenz der weitgehenden Ausgliederung des Vermögens weniger durch Abschreibungen belastet. Dies zeigt auch die unterdurchschnittliche Abschreibungsintensität. Die Abschreibungen sind nicht nur im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen vergleichsweise niedrig, sondern auch bezogen auf den Einwohner stellt die Stadt einen deutlich unterhalb des 1. Quartils liegenden Wert. So sind nur 6 Kommunen im Vergleich mit niedrigeren Abschreibungen je Einwohner belastet.

Bilanzielle Abschreibungen je Einwohner in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
136	20	326	183	158	192	215	42

Ein weiterer Einflussfaktor ist die Festwertbildung im Bereich der Betriebs- und Geschäftsausstattung. Bei der Festwertbildung ergeben sich für diese Vermögensgegenstände keine plan-

mäßigen Abschreibungen. So sind im Jahr 2008 keine Abschreibungen für die Betriebs- und Geschäftsausstattung angefallen. Die Abschreibungen auf Anlagevermögen sinken im Jahr 2012 im Bereich der Betriebs- und Geschäftsausstattung um rund 200.000 Euro, obwohl keine wesentliche Veränderung der Vermögenswerte eingetreten ist. Der Grund für diese Veränderung liegt darin, dass die Aufwendungen für die Ersatzbeschaffungen von Festwerten in der neuen Finanzsoftware unter den Sonstigen ordentlichen Aufwendungen verbucht werden. Diese Vorgehensweise entspricht dem Regelungsinhalt des § 34 Abs. 1 GemHVO.

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung stellte die GPA NRW fest, dass es der Stadt Xanten in erheblich größerem Umfang, als in der kommunalen Praxis üblich, gelungen ist, Zuwendungen zu erhalten. Aktuell reduziert sich die Drittfinanzierungsquote auf 74 Prozent und bleibt damit über dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-
mografie der Stadt Xanten
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Xanten folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Das Personalmanagement ist im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen bedeutend. Denn eine Verwaltung kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn dafür genügend qualifiziertes Personal verfügbar ist. Gerade das fordert vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Verwaltungen heraus. Das Personalmanagement kann diese Herausforderungen nur meistern, wenn es bereits bei der demografischen Ziel- und Maßnahmenplanung gestaltend mitwirkt.

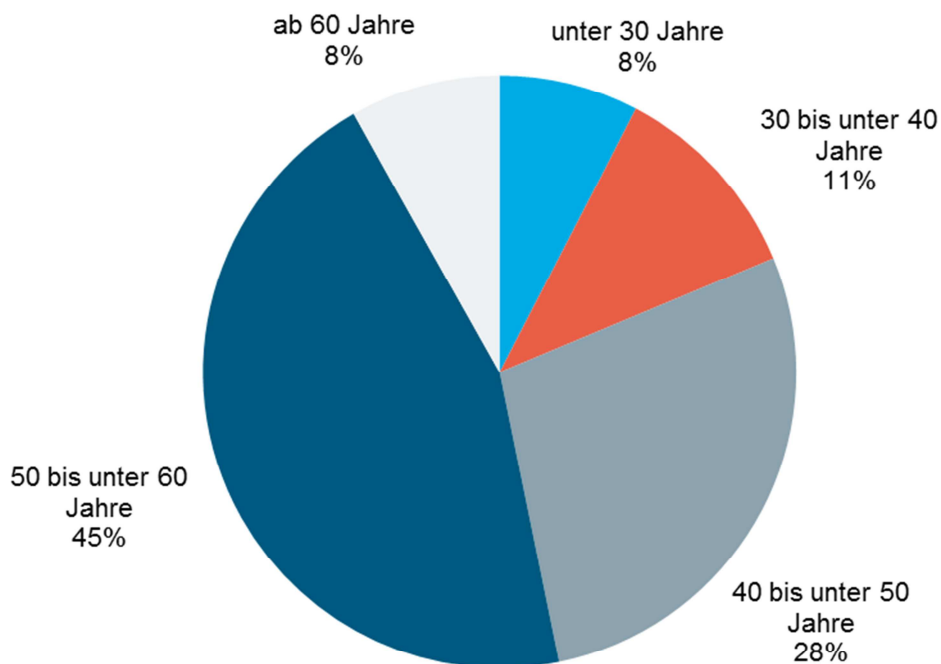
In der Stadt Xanten ist das Personalmanagement in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung eingebunden. Es stimmt sich vierzehntägig mit dem Verwaltungsvorstand ab, um Themen wie beispielsweise die Personalbedarfsplanung zu besprechen.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Stadt Xanten (inklusive des Dienstleistungsbetriebs Xanten AöR – DBX) setzt bereits heute vergleichsweise wenig Personal zur Aufgabenerledigung ein. In den kommenden Jahren wird die Stadtverwaltung starke altersfluktuationsbedingte Personalverluste hinnehmen müssen. Infolgedessen wird sich der Personalbestand der Stadt Xanten weiter verringern, wenn die Stadt diesem Trend nicht rechtzeitig entgegensteuert. Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine Fluktuationsprognose sind daher unerlässlich.

Das Personalmanagement verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. Es hat im Jahr 2014 erstmalig die vorhandenen Daten systematisch für die Verwaltungsmitarbeiter der Stadtverwaltung aufbereitet. Auf dieser Basis hat die GPA NRW die Altersstruktur für alle Beschäftigten der Stadt Xanten (inkl. der Rettungswache und der Beschäftigten des DBX) ermittelt. Die Analyse berücksichtigt bereits die neuen Rentenjahrgänge. Fluktuationen außerhalb der Regelaltersgrenzen hat die Stadt separat nachgetragen, so dass diese in die Auswertungen einfließen konnten. Beschäftigte, die bis einschließlich 9. Dezember 2014 ausgeschieden sind, wurden nicht in die Analyse einbezogen.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Xanten (inkl. DBX) - Stand Dezember 2014



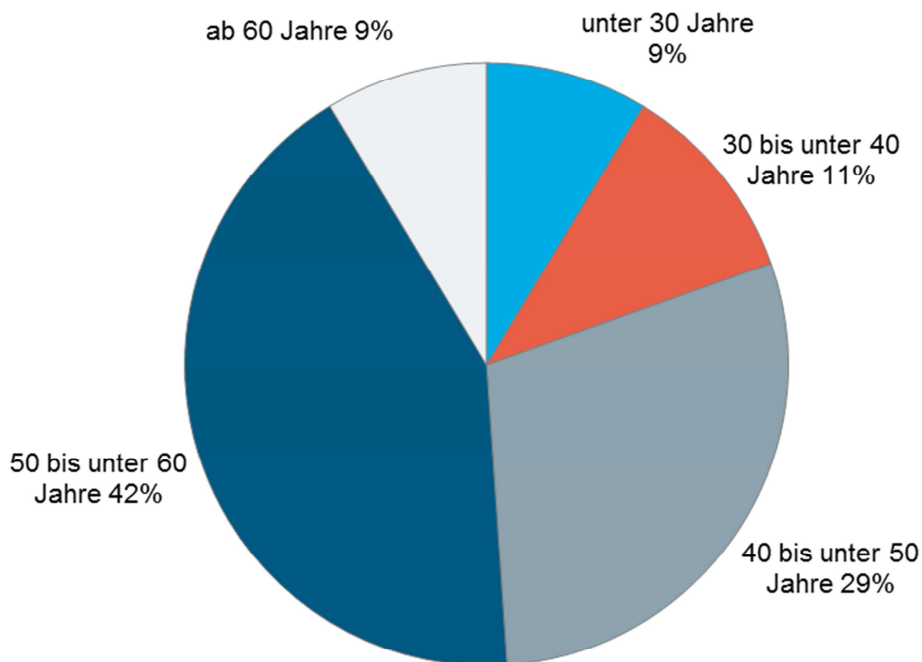
Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten (Stadt Xanten inkl. DBX)

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
13	19	48	77	14

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Xanten inklusive der Beschäftigten des DBX liegt zum obigen Stichtag bei 47,7 Jahren. Mehr als die Hälfte der Beschäftigten sind mindestens 50 Jahre alt. Der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren macht nur rund 20 Prozent des Gesamtpersonals aus.

Im Folgenden stellt die GPA NRW ergänzend die Altersstruktur der Stadtverwaltung Xanten (ohne DBX, aber inklusive Rettungswache) dar.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Xanten (ohne DBX) – Stand Dezember 2014



Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten der Stadt Xanten (ohne DBX)

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
8	10	27	39	8

Ohne Berücksichtigung des DBX reduziert sich das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Xanten leicht. Es liegt bei 47,4 Jahren. Auch bei dieser Betrachtung ist rund die Hälfte des Personals ist über 50 Jahre alt. Nur etwa ein Fünftel der Beschäftigten ist jünger als 40 Jahre.

Unabhängig von der Betrachtung der Altersstruktur inklusive bzw. ohne DBX wird deutlich, dass die jüngeren Beschäftigten nur einen Teil des altersbedingt ausscheidenden Personals ersetzen

können. Damit verliert die Stadt Xanten viel Erfahrungswissen. Gleichzeitig wird es aufgrund des drohenden Fachkräftemangels immer schwieriger, die Personalabgänge vollständig zu kompensieren. Für die künftige Aufgabenerfüllung benötigt die Stadt Xanten einen in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessenen Personalbestand.

Bei den anschließenden Fluktuationsanalysen beschränkt sich die GPA NRW auf die Stellen der Stadt Xanten (ohne DBX). Folgende Organisationseinheiten sind innerhalb der nächsten zehn Jahre am stärksten von altersbedingter Fluktuation betroffen:

Ausscheiden nach Fachbereichen im Zeitraum 2015 bis 2024

Organisationseinheit	Berufsgruppen	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
Stabsstellen	allg. Verwaltung gD/TVöD	2	2,00
Fachbereich 1	allg. Verwaltung mD/TVöD	4	3,05
Fachbereich 3	allg. Verwaltung mD/TVöD & Rettungsdienst	2	1,78
Fachbereich 4	allg. Verwaltung mD/TVöD allg. Verwaltung gD/TVöD	4	3,67
Fachbereich 5	allg. Verwaltung gD/TVöD	1	1,00
Fachbereich 6	allg. Verwaltung mD/TVöD allg. Verwaltung gD/TVöD techn. Verwaltung gD/TVöD	5	3,97
Fachbereich 8	allg. Verwaltung gD/TVöD	1	1,00
Summe		19	16,47

Das ausscheidende Personal verteilt sich auf die Berufsgruppen des allgemeinen mittleren und gehobenen Verwaltungsdienstes, auf den gehobenen technischen sowie auf den Rettungsdienst. Von der Altersfluktuation sind sowohl Stellen der Sachbearbeitung als auch Leitungsstellen betroffen. In den Fachbereichen 1, 4 und 6 der Stadt Xanten scheidet in den nächsten zehn Jahren zahlenmäßig am meisten Beschäftigte aus. Prozentual hingegen sind die Stabsstellen

- Örtliche Rechnungsprüfung und
- Qualitätsmanagement

am stärksten von der Fluktuation berührt, da die ausscheidenden Beschäftigten jeweils allein-zuständig in ihren Aufgabenbereichen sind. Mit ihnen scheidet also 100 Prozent des vorhandenen Personals aus. Zudem handelt es sich bei beiden Beschäftigten um Stabsmitarbeiter, die zum Führungspersonal der Stadt Xanten gehören. Insgesamt gehen bis zum Jahr 2024 fünf von elf Führungskräften der Stadt Xanten in den Ruhestand.

Ausscheiden nach Führungskräften im Zeitraum 2015 bis 2020

Jahr des Ausscheidens	Funktion	Berufsgruppe	Anzahl Vollzeit-Stellen
2015	Rechnungsprüfung	allg. Verwaltung gD/TVöD	1,00
2017	Leitung FB 8	allg. Verwaltung gD/TVöD	1,00

Jahr des Ausscheidens	Funktion	Berufsgruppe	Anzahl Vollzeit-Stellen
2019	Leitung Rettungswache	Rettungsdienst	1,00
2020	Leitung Bücherei	allg. Verwaltung gD/TVöD	1,00
	Qualitätsmanagement	allg. Verwaltung gD	1,00

Für das Personalmanagement stellt sich hier die Frage nach der Wiederbesetzung. Die Stellen der ausscheidenden Führungskräfte könnten durch interne weitergebildete Mitarbeiter oder durch extern eingestellte Arbeitskräfte neu besetzt werden. Die Entscheidung für die eine oder andere Richtung bestimmt maßgeblich auch den Personalbedarf hinsichtlich der Qualität. Rückt beispielsweise jemand aus dem mittleren in den gehobenen Dienst durch Aufstieg nach, so entsteht eine Vakanz im mittleren Dienst. Ist hier kein Nachfolger in Sicht, so muss die Stelle durch eigene Ausbildungskräfte oder eine externe Ausschreibung neu besetzt werden.

Zudem muss sich das Personalmanagement mit dem Zeitpunkt der Wiederbesetzung auseinandersetzen. Dies gilt für alle Stellen die wiederbesetzt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten hat sich bisher noch nicht ausreichend mit der Umgestaltung der Verwaltung befasst. Dies ist notwendig, um die Auswirkungen der altersbedingten Fluktuation abzumildern.

→ **Empfehlung**

Das Personalmanagement der Stadt Xanten sollte für alle Fachbereiche analysieren, welche Berufsgruppen in welcher Quantität und mit welcher Qualifikation zukünftig benötigt werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt geeignete Beschäftigte für höherwertige Tätigkeiten qualifizieren. Zudem kann das Personalmanagement planen, Auszubildende und externe Beschäftigte als so genannte Fluktuationsreserve einzustellen.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Mit der Personalbedarfsplanung als Planungsinstrument kann die Verwaltung ihren Bedarf an Personalentwicklungsmaßnahmen und die Personalbeschaffung steuern. Aufgrund der demografischen Auswirkungen und der damit verbundenen altersbedingten Fluktuation in der Stadtverwaltung Xanten wird der Umfang des nicht gedeckten Personalbedarfs in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen.

Quantitative Personalplanung heißt, möglichst genau zu bestimmen, welche Anzahl von Beschäftigten zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt wird (Wie viel Personal benötigen wir?). Ebenso beinhaltet Personalplanung den qualitativen Aspekt. Dieser geht der Frage nach, über welche Qualifikationen und Kompetenzen zukünftiges Personal verfügen sollte (Welche Art von Personal benötigen wir? bzw. Welche Qualifikationen benötigen wir?).

Die Stadt Xanten hat für die Stellen der Verwaltung noch nicht flächendeckend Anforderungsprofile erstellt. Diese zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf

den einzelnen Stellen benötigt werden. Damit sind sie ein wichtiges Instrument des Personalmanagements für:

- interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen,
- und die Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für jede Stelle eindeutig festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Das Personalmanagement entwickelt geeignete Mitarbeiter zwar bereits gezielt weiter. Von Anforderungsprofilen profitieren jedoch auch die Beschäftigten. Denn dann ist klar, welche Fortbildungen sie absolvieren müssen, um sich erfolgreich weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte für alle Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen.

Wissen bewahren und verteilen

Durch die künftig zu erwartende hohe Altersfluktuation wird auch eine Menge Wissen die Stadt Xanten verlassen. Das „Wissen“ einer Verwaltung setzt sich aus verschiedenen Wissensarten zusammen. Alle Beschäftigten, egal ob Führungskraft, Sachbearbeiter oder anders Beschäftigter, machen täglich Erfahrungen. Sie sammeln Wissen, Daten und Informationen über bestimmte Abläufe und Vorgänge. Das Wissen befindet sich in Datenbanken, Aktenordnern, Dokumenten, Gesprächsnotizen und Fachbüchern. Diese Wissensart nennt sich „explizites“ Wissen. Es ist problemlos mitteil- und übertragbar. Dies gilt aber nur für einen kleinen Teil des Wissens. Der weitaus größere Teil des Wissens besteht aus dem sogenannten „impliziten“ Wissen. Es ist personengebunden und befindet sich in den Köpfen der Beschäftigten. Es handelt sich um subjektive Einsichten und Erfahrungen, die schwer mitteilbar und übertragbar sind. Dies gilt beispielsweise für das Wissen, wie „schwierige“ Fälle optimal bearbeitet werden oder wie man mit bestimmten Personen umgeht. Dazu zählen auch die Netzwerke persönlicher Kontakte, die sich alle Beschäftigten im Laufe ihres Arbeitslebens aufbauen.

Das vorhandene Wissen zu erhalten und neues Wissen zu erwerben, ist für jede Organisation existenziell bedeutend. Denn beides trägt insbesondere dazu bei, dass die Stadtverwaltungen die Qualität ihrer Dienstleistungen für den Bürger bewahren bzw. optimieren können.

Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn geburtenstarke Jahrgänge zunehmend ausscheiden. Wie im Kapitel „Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln“ dargestellt, scheidet innerhalb der nächsten zehn Jahre rund 25 Prozent der Beschäftigten der Stadt Xanten aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten die über Spezialwissen (so genanntes Schlüsselwissen) verfügen, das nur für sie verfügbar ist. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Besonders schwierig gestaltet sich implizites Wissen, also Erfahrungswissen und informelles Wissen, zu bewahren. Implizites Wissen

muss zunächst in explizites Wissen verwandelt werden. Wissen muss also erst einmal zugänglich gemacht werden. Nur so können die Städte Erfahrungswissen erhalten und es schnell verteilen.

Die Stadt Xanten sollte sich vor allem die Fragen stellen:

- Wie kann das vorhandene explizite und implizite Wissen bewahrt und weitergegeben werden?
- Inwiefern können jüngere Beschäftigte vom Wissen und Können der älteren profitieren und ältere Beschäftigte vom Wissen und Können der jüngeren?

Die Stadt Xanten hat noch kein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren entwickelt, um Wissen zu bewahren und zu verteilen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Beschäftigte festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Fachbereichen sorgen. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen. Die Stadt Xanten sollte aber nur solches Wissen weitergeben das erforderlich ist, um die aktuellen und zukünftigen Aufgaben zu erledigen. Dazu muss sie jedoch – wie eingangs ausgeführt – das zukünftig zu erfüllende Aufgabenportfolio bestimmen.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Xanten für die kommenden Jahre ein strukturiertes Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens aufbauen.

Folgende Grundlagen sind dafür notwendig:

- Die systematische und fortlaufende Erfassung und Dokumentation von Wissen, insbesondere von Spezialwissen.
- Systematisches Erfassen von (Spezial-) Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen.
- Erstellung von Übergabe- oder Vertretungsakten, die alle arbeitsplatzbezogenen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall enthalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte eine Projektgruppe einrichten, die für die gesamte Verwaltung die konzeptionellen Grundlagen erarbeitet, um das Wissen der Stadt zu bewahren und zu verteilen.

Es bietet sich an, die Ergebnisse der Projektgruppe zunächst in einer kleinen Verwaltungseinheit, wie beispielsweise dem Fachbereich I zu testen. So können Erfahrungen gesammelt werden, inwieweit sich unterschiedliche Methoden eignen, um strukturiert das Wissen der Stadt Xanten zu sichern und weiterzugeben.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Xanten im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung	6
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	14

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Im Vergleichsjahr 2012 hatten noch nicht alle Kommunen das elektronische Personenstandsregister eingeführt, da die gesetzliche Übergangszeit erst 2013 endete. In einem standardisierten Interview erfasst die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Kommunen. Ziel dieser empirischen Erhebung ist es festzustellen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen dem Einsatz von Informationstechnologie und dem Personalbedarf gibt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben sind in der Stadt Xanten im Bürgerservicebüro angesiedelt. Das Bürgerservicebüro ist organisatorisch dem Fachbereich 3 (Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung) zugeordnet. Neben den Einwohnermeldeaufgaben erledigt das Bürgerservicebüro noch zahlreiche weitere Tätigkeiten, die bei den Analysen der GPA NRW unberücksichtigt bleiben. Nicht Bestandteil des Stellenvergleichs sind beispielsweise folgende Tätigkeiten:

- Allgemeine Information für das gesamte Rathaus
- Annahme und Weiterleitung von Meldungen über defekte Straßenlaternen
- Ausgabe von diversen Antragsvordrucken
- Ausstellung von Fischereischeinen
- Buchung von Gebühren für andere Fachbereiche (Service, Soziales, Liegenschaften, Schulamt, Planungsamt etc.)
- Führerschein- und KFZ-Angelegenheiten für den Kreis Wesel
- Fundbüro
- Müllangelegenheiten
- Rattenbefallsmeldungen
- steuerliche An- und Abmeldungen von Hunden

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Xanten mit 1,59 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,08 Vollzeit-Stellen den Overhead. Je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Xanten 0,77 Vollzeit-Stellen ein. Damit liegt sie unter dem interkommunalen Mittelwert von 1,08 Vollzeit-Stellen.

Anhand der Vollzeit-Stellen ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Daten. Danach sind im Vergleichsjahr 2012 Personalaufwendungen in Höhe von 79.838 Euro entstanden. Diese Personalaufwendungen setzt die GPA NRW ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung werden 5.385 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

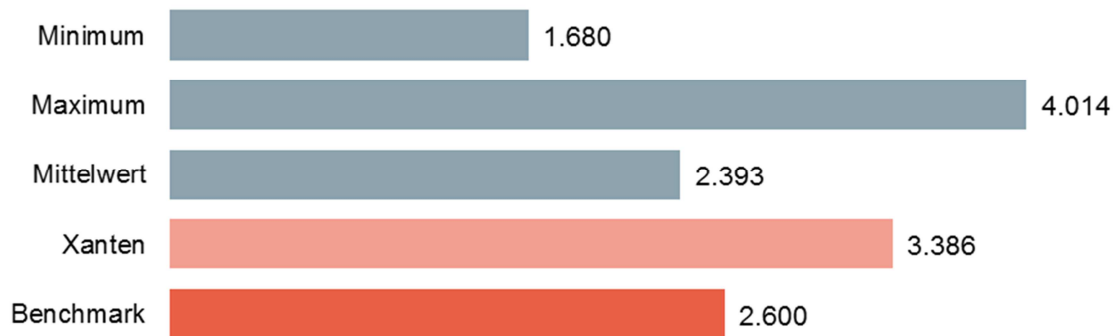
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,83	13,21	32,53	22,08	19,65	21,66	24,32	52

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Xanten bei den Einwohnermeldeaufgaben die viertniedrigsten Personalaufwendungen je Fall.

Die Einwohnermeldeaufgaben werden maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweise und Reisepässe) beeinflusst. Auf Ebene der Leistungskennzahl hat die GPA NRW die Fälle im Einwohnermeldewesen gewichtet. Die gewichteten Fälle werden in das Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung gesetzt. Die Overhead-Anteile werden hierbei nicht berücksichtigt. Es ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.386	2.085	2.346	2.621	52

→ Feststellung

Die von einer Vollzeit-Stelle bearbeiteten Fälle überschreiten den Benchmark. Ein Stellenpotenzial ergibt sich daher nicht.

Im Jahr 2013 hat sich die Zahl der gewichteten Fälle auf 2.752 Fälle je Vollzeit-Stelle reduziert. Damit erreicht die Stadt Xanten weiter den Benchmark.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte den Leistungswert der Einwohnermeldeaufgaben ab 2014 fort-schreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.

Die Kennzahlen der GPA NRW werden auch von den Rahmenbedingungen in der Aufgaben-wahrnehmung beeinflusst. Aus diesem Grund analysieren wir die Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung näher.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Das Bürgerservicebüro hat zum Prüfungszeitpunkt montags bis freitags von 7.30 bis 18.00 Uhr, also insgesamt 52,50 Stunden wöchentlich, geöffnet. Diese langen Öffnungszeiten stellen einen sehr hohen Standard im Vergleich zu anderen Kommunen dar:

Zahl der Wochen-Öffnungsstunden in der Hauptstelle Einwohnermeldeaufgaben 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,50	22,00	50,00	36,24	30,00	38,00	41,50	47

Die Stadt Xanten deckt ihre Wochen-Öffnungszeiten mit fünf Beschäftigten ab. Nur eine Mitarbeiterin ist vollzeitbeschäftigt. Vier Mitarbeiterinnen arbeiten in Teilzeit. Um die Wochen-Öffnungszeiten abzudecken, erstellen die Beschäftigten des Bürgerservicebüros wöchentliche Dienstpläne und sind im Schichtdienst tätig. Im Optimalfall ist das Bürgerservicebüro mit zwei bis drei Mitarbeiterinnen besetzt. Teilweise ist während der Öffnungszeiten aber auch nur eine Mitarbeiterin anwesend. Dies kommt insbesondere während der Randzeiten mit geringerem Publikumsaufkommen vor.

Im Februar 2015 hat die Stadt Xanten die Öffnungszeiten des Bürgerservicebüros testweise auf 44,50 Wochen-Öffnungsstunden reduziert. Die Stadt Xanten führt in ihrer Stellungnahme vom 29. Mai 2015 aus, dass die Erprobungsphase mit geringeren Wochen-Öffnungsstunden mittlerweile abgeschlossen sei. Das neue Öffnungszeitenmodell habe sich grundsätzlich bewährt und werde nun dauerhaft praktiziert. Aufgrund der Auswertung der Kundenströme sei die Öffnungszeit an Samstagen um eine Stunde reduziert worden. Insgesamt habe das Bürgerservicebüro nun wöchentlich an 43,50 Stunden geöffnet. Mit der geringeren Wochen-Öffnungszeit zählt dies Stadt weiterhin zum Viertel der Vergleichskommunen mit den großzügigsten Öffnungszeiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte die Besucherströme im Bürgerservicebüro regelmäßig messen und die Fallzahlen getrennt nach Aufgaben erheben. Damit können die Frequentierung des Bürgerservicebüros sowie die Anliegen der Bürger analysiert werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt Xanten entscheiden, ob eine weitere Reduzierung der Wochen-Öffnungsstunden unter Wirtschaftlichkeitsaspekten sinnvoll ist.

Das Bürgerservicebüro ist in der Stadt Xanten die erste Anlaufstelle für die Bürger. Deshalb arbeitet das Bürgerservicebüro sehr serviceorientiert. Die Kunden haben im Bürgerservicebüro Vorrang gegenüber anderen Aufgaben, wie den so genannten Back-Office Aufgaben. Sofern das Bürgerservicebüro mit der Mindestbesetzung arbeitet, bleiben die Back-Office Aufgaben zunächst liegen. Dies führt regelmäßig zu Rückständen im Bürgerservicebüro. Insbesondere betrifft dies „Fremd“-Aufgaben wie z. B. Fundangelegenheiten, die die GPA NRW im Rahmen dieses Stellenvergleichs nicht betrachtet.

Back-Office Aufgaben der Einwohnermeldeangelegenheiten werden im Bedarfsfall ebenfalls aufgeschoben. Die Bearbeitung dieser Aufgaben erfolgt dennoch im Rahmen der gesetzlichen Fristen. Zu diesen Back-Office Aufgaben zählt beispielsweise der Datenabgleich zwischen den Meldebehörden. Bei einer Anmeldung hat der Bürgerservice gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 Meldgesetz NRW der bisher zuständigen Meldebehörde unverzüglich, spätestens nach drei Arbeits-

tagen, eine so genannte Rückmeldung zu übermitteln. Die GPA NRW hat herausgefunden, dass einige Vergleichskommunen ihre Rückmeldungen grundsätzlich am Tag der Anmeldung übermitteln und dafür entsprechende personelle Kapazitäten einsetzen. Dahingegen schöpft die Stadt Xanten bei Bedarf das gesetzlich zulässige Zeitfenster aus. Die Rückmeldungen werden beispielsweise in Zeiten mit wenig Publikumsverkehr bearbeitet, oder wenn der Bürgerservice mit mehreren Beschäftigten besetzt ist.

→ **Feststellung**

Durch die Nutzung des gesetzlichen Zeitrahmens zur Erledigung der Rückmeldungen verschafft sich die Stadt Xanten Spielraum beim Personaleinsatz. So kommt das Bürgerservicebüro z. B. während der Randzeiten mit der Mindestbesetzung durch eine Beschäftigte aus.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Arbeitsablaufprozesse ist der EDV-Einsatz. Einige elektronische Vorgangsbearbeitungen sind bereits als Standardwerkzeuge in allen Kommunen im Einsatz, z. B. das elektronische Rückmeldeverfahren. Darüber hinaus nutzt die Stadt Xanten mit den Meldebehörden, die dies unterstützen – wie z. B. die Kommunen, die an das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) angeschlossen sind – ein Programm zum vorausgefüllten Meldeschein. Dies bietet den Vorteil, dass die Meldebehörde, in der die Person bisher gemeldet war, den Datensatz elektronisch an die Stadt Xanten übermittelt. Neben einer automatischen Übernahme der Daten ins System wird so auch Fehlern (Schreibweise etc.) beim Rückmeldeverfahren vorgebeugt. Dies führt wiederum zu geringeren Konfliktfällen. Je mehr Meldebehörden sich daran beteiligen, desto besser funktioniert das Verfahren.

→ **Feststellung**

Der Einsatz des vorausgefüllten Meldescheins ermöglicht es, den Prozess der Anmeldungen in der Stadt Xanten zu beschleunigen.

Insgesamt sind die Arbeitsabläufe im Bürgerservicebüro gut strukturiert. Den Wartebereich beschallt die Stadt gezielt mit Musik. Damit soll der Datenschutz verbessert werden. Zudem gibt es eine Aufrufanlage, mit der die Stadt Xanten die Reihenfolge der Bedienung im Bürgerservicebüro steuert. Die Kunden werden zielgerichtet zur jeweils freien Sachbearbeiterin geleitet.

→ **Feststellung**

Der Einsatz einer Aufrufanlage entlastet die Beschäftigten des Bürgerservicebüros und trägt gleichzeitig dazu bei, die Kundenzufriedenheit zu erhöhen.

Trotz des sparsamen Personaleinsatzes trägt das Bürgerservicebüro auch unmittelbar dazu bei, fehlerhafte Datenerfassungen zu reduzieren. Die Meldebehörden müssen seit dem 1. November 2012 bei Namen und Orten diakritische Zeichen (d. h. an Buchstaben angebrachte kleine Zeichen wie Punkte, Striche, Häkchen oder Kreise) ins Melderegister und entsprechend in Ausweisdokumente aufnehmen. Diese Änderung hat das Bürgerservicebüro zum Anlass genommen, sein Verfahren bei der Beantragung von Ausweisdokumenten zu ändern. Seit Februar 2013 ist das Beantragen von Ausweisdokumenten in der Stadt Xanten nur noch unter Vorlage der letzten standesamtlichen Personenstandsurskunde möglich. Die meisten Vergleichskommunen lassen sich bei der Beantragung von Ausweisdokumenten regelmäßig keine Personenstandsurskunden vorlegen. Somit wendet die Stadt Xanten gegenüber diesen Städten mehr Zeit für diese Aufgabe auf. Die Stadt hat herausgefunden, dass etwa jeder zweite bis dritte Fall falsch erfasst ist. Daher hält das Bürgerservicebüro an dieser Vorgehensweise fest.

→ **Feststellung**

Der Personaleinsatz bei den Einwohnermeldeaufgaben ist effizient. Dadurch kompensiert die Stadt Xanten ihren höheren Aufwand bei der Beantragung von Ausweisdokumenten gegenüber den Vergleichskommunen, die sich in diesen Fällen keine Personenstandsunterlagen vorlegen lassen.

Personenstandswesen

Das Standesamt der Stadt Xanten ist organisatorisch dem Fachbereich 3 (Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung) zugeordnet. Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Xanten im Vergleichsjahr 2012 mit 1,01 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Das Standesamt ist personell sparsam ausgestattet. Eine vollzeitbeschäftigte Standesbeamtin kümmert sich um alle Aufgaben des Personenstandswesens. Lediglich die Einbürgerungsangelegenheiten werden im Umfang von 0,01 Vollzeit-Stellen im Ordnungsamt erledigt. Die Vertretung der Standesbeamtin stellte die Stadt Xanten im Jahr 2012 durch einen Beschäftigten des Ordnungsamtes sicher. Dafür stellte die Stadt 0,10 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Je 10.000 Einwohner setzte die Stadt Xanten im Jahr 2012 0,54 Vollzeit-Stellen ein. Damit liegt die Stadt unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,63 Vollzeit-Stellen.

Im Personenstandswesen sind die örtlichen Besonderheiten von großer Bedeutung. Das Xantener Sankt-Josef-Hospital hat keine Geburtenstation. Daher werden in Xanten kaum Kinder geboren. Dagegen ist die Zahl der Sterbefälle in Xanten vergleichsweise hoch. Mit 128 Sterbefällen je 10.000 Einwohner gehört Xanten zum Viertel der Vergleichskommunen mit den meisten Sterbefällen je 10.000 Einwohner (3. Quartil: 126 Fälle). Die Tendenz ist steigend, insbesondere bedingt durch das ortsansässige Krankenhaus sowie drei Alten-/Seniorenheime.

Auch hier setzt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. In der Summe berücksichtigen wir Personalaufwendungen in Höhe von rund 66.000 Euro.

Bezogen auf 171 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 ergeben sich folgende Personalaufwendungen je Fall:

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
386	246	807	485	391	471	561	50

Das Ergebnis der Stadt Xanten ist niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bei den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ positioniert sich die Stadt Xanten mit 56.927 Euro ebenfalls unterdurchschnittlich (Mittelwert: 58.759 Euro).

Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt hingegen mit 37,2 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Mittelwert liegt bei 28,8 Prozent. Hierbei ist ein Ertrag in Höhe von 24.537 Euro eingeflossen. Die Stadt Xanten verzeichnet einen vergleichsweise hohen Ertrag je Fall:

Ertrag je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
143	63	191	131	121	130	144	50

Die Stadt Xanten verfährt bei der Gebührenerhebung für Eheschließungen anders als die meisten Städte des Vergleichsrings.

Gemäß Tarifziffer 12 ihrer Verwaltungsgebührensatzung erhebt die Stadt Xanten besondere Gebühren für Eheschließungen außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses, an Wochenenden sowie für Eheschließungen außerhalb des Rathauses.

Eheschließungen sind in der Stadt Xanten von montags bis freitags und an jedem ersten Samstag des Monats möglich. Brautpaare können zwischen vier Trauorten zur Eheschließung wählen. Neben dem Trauzimmer im Rathaus bietet die Stadt auch Trauungen im mittelalterlichen Kanonikerhaus "Haus Thomas", im Gewölbekeller der Burg Winnenthal sowie auf einem Schiff der Reeser Personenschiffahrt auf dem Rhein an. Das Angebot von besonderen Trauorten stellt einen erhöhten und von der Stadt beeinflussbaren Standard dar. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Prüfungen festgestellt, dass es vergleichbare Ambiente-Trauungen in fast jeder Stadt gibt. Der dabei entstehende Mehraufwand ist jedoch unterschiedlich.

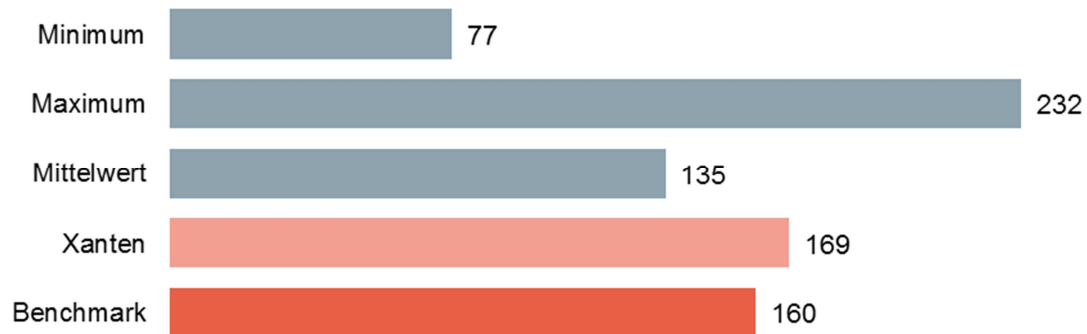
Für die von den Standesbeamten zurückzulegenden Wegstrecken für Eheschließungen außerhalb des Rathauses entsteht ein zeitlicher Mehraufwand gegenüber den Trauungen, die im Rathaus stattfinden. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die Standesämter ihre Gebühren auskömmlich kalkulieren. Insbesondere sollte auch der Zeitaufwand für Eheschließungen außerhalb des Rathauses bzw. um eine Trauung individuell zu gestalten, in Form einer Aufwandsentschädigung berücksichtigt werden. Im Gegensatz zum Großteil der Vergleichskommunen nutzt die Stadt Xanten bereits Möglichkeiten zur Steigerung der Erträge im Personenstandswesen.

→ **Feststellung**

Die zusätzlichen Gebühren tragen zu einer höheren Kostendeckung bei den Aufgaben des Personenstandswesens bei.

Die GPA NRW setzt das Stellenvolumen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen und vergleicht die gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle interkommunal.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
169	112	131	157	51

→ **Feststellung**

Aufgrund des sparsamen Personaleinsatzes erreicht die Stadt Xanten den Benchmark. Ein Stellenpotenzial ist weder im Vergleichsjahr 2012 noch im Jahr 2013 erkennbar.

Seit November 2014 hat die Stadt Xanten den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung durch einen Personalwechsel leicht erhöht. Im Saldo stehen für die Aufgabenerledigung seitdem bis zu 0,16 Vollzeit-Stellen mehr zur Verfügung. Dadurch soll einerseits die Vertretung der ersten Standesbeamtin sichergestellt werden. Andererseits soll die erste Standesbeamtin insbesondere bei der Beurkundung der zunehmenden Zahl von Sterbefällen entlastet werden. Der Personaleinsatz der neuen Standesbeamtin erfolgt bedarfsorientiert bei den Aufgaben des Personenstandswesens. Sie wird flexibel auch für andere Aufgaben des Ordnungsamtes eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte den Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.

Wie eingangs dargestellt, ist das Standesamt im Vergleichsjahr mit nur einer Beschäftigten besetzt. Das Arbeitsaufkommen im Standesamt beinhaltet auch viele Back-Office Aufgaben, wie z. B. die Bearbeitung von Urkundenanforderungen. Damit die Standesbeamtin ihre Aufgaben alleine bewältigen kann, sind die Wochen-Öffnungszeiten im Xantener Standesamt vergleichsweise kurz. Während die Vergleichskommunen im Mittel rund 27 Stunden geöffnet haben, beschränken sich die Öffnungszeiten im Xantener Standesamt auf 20 Wochen-Öffnungsstunden. Nur eine Vergleichskommune hat im Standesamt eine geringere Wochen-Öffnungszeit als die Stadt Xanten.

→ **Feststellung**

Die kurzen Wochen-Öffnungsstunden im Xantener Standesamt tragen dazu bei, dass die Stadt das Arbeitsvolumen mit einem geringen Personaleinsatz erledigen kann.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind organisatorisch im Fachbereich 3 (Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung) angesiedelt. Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch

die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 0,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,02 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. Zwei Beschäftigte und der Fachbereichsleiter Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung sind für die Sachbearbeitung in diesem Aufgabenbereich zuständig. Dabei machen die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten nur einen geringen Anteil ihrer Mischarbeitsplätze aus. Die Stadt Xanten setzt je 10.000 Einwohner 0,17 Vollzeit-Stellen ein. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 0,30 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,08	28,58	99,21	64,13	52,58	63,29	75,27	51

In die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall sind Personalaufwendungen in Höhe von rund 21.370 Euro und 789 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 eingeflossen. Die Stadt Xanten stellt bei dieser Wirtschaftlichkeitskennzahl den neuen Minimalwert. Dies führt die GPA NRW auf den vergleichsweise geringen Personaleinsatz zurück.

Die GPA NRW betrachtet auch den Ertrag, der bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erwirtschaftet wird. Im Jahr 2012 hat die Stadt Xanten Erträge in Höhe von rund 34.000 Euro und damit etwa doppelt so hohe Erträge wie im Folgejahr erzielt. Die Gebühreneinnahmen fielen im Vergleichsjahr durch sechs erteilte Spielhallenkonzessionen besonders hoch aus. Im Zeitraum von 2009 bis 2013 hat die Stadt durchschnittlich nur etwa zwei Spielhallenkonzessionen erteilt, so dass die Erträge normalerweise entsprechend niedriger ausfallen.

Ertrag je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,25	9,99	65,17	29,84	20,98	29,96	37,70	50

Im Vergleich zu anderen Kommunen verzeichnet die Stadt Xanten im Jahr 2012 hohe Erträge je Fall.

Die GPA NRW untersucht daher auch den Personalaufwandsdeckungsgrad. Dazu werden die Personalaufwendungen ins Verhältnis zum Ertrag gesetzt.

Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent 2012

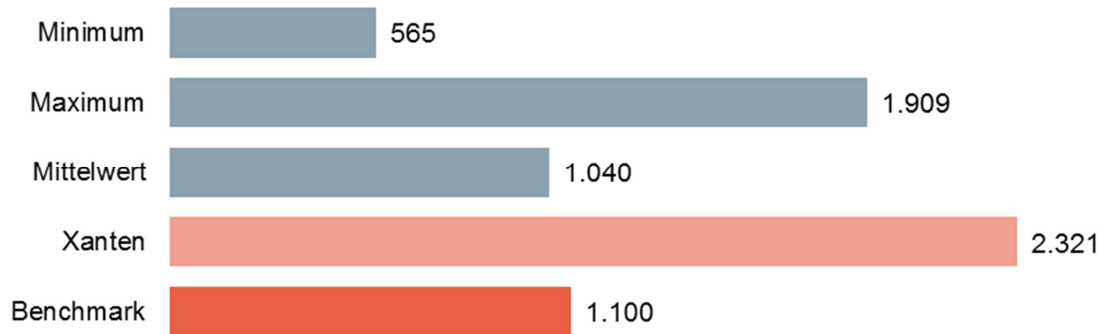
Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
160	16	109	50	31	47	63	49

→ Feststellung

Aufgrund eines Einmaleffektes bei den Gebühreneinnahmen stellt die Stadt Xanten beim Personalaufwandsdeckungsgrad im Vergleichsjahr den neuen Maximalwert.

Die folgende Grafik zeigt die Fälle je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich und den Benchmark:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.321	860	945	1.244	52

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten stellt den neuen Maximalwert. Ein Stellenpotenzial ergibt sich daher nicht.

Mittlerweile hat die GPA NRW den Benchmark für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erhöht. Er liegt nun bei 1.200 Fällen je Vollzeit-Stelle. Auch den neuen Benchmark überschreitet die Stadt Xanten deutlich. Aufgrund gesunkener Fallzahlen bei den Gewerbemeldungen und den Spielhallenerlaubnissen erreicht die Stadt Xanten in 2013 nur noch einen Leistungswert von 2.154 Fällen je Vollzeit-Stelle. Der positive Abstand zum Benchmark bleibt jedoch signifikant.

Die guten Leistungswerte der Stadt Xanten werden insbesondere durch zwei Faktoren beeinflusst. Das gute Ergebnis wird dadurch begünstigt, dass die eingesetzten Beschäftigten bereits langjährig in dem Aufgabenbereich tätig sind. Sie profitieren von ihrer Erfahrung und können das Arbeitsvolumen mit vergleichsweise geringen Stellenanteilen bewältigen. Zudem weichen auch die Standards in der Aufgabenwahrnehmung unter den Vergleichskommunen ab. Einige Städte legen ihren Fokus bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten auf präventive Maßnahmen. Dazu zählen beispielsweise routinemäßige Jugendschutz- und ähnliche Kontrollen. Da die Stadt Xanten nur wenig Personal zur Aufgabenerledigung einsetzt, kann sie auskunftsgemäß kaum präventive ordnungsbehördliche Maßnahmen ergreifen. Die Stadt handelt grundsätzlich repressiv. Sie schreitet also regelmäßig nur dann ein, wenn ihr Verstöße bekannt werden, wie z.B. bei Bürgerbeschwerden.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Der Benchmark wird in allen Bereichen erreicht bzw. teilweise deutlich übertroffen.

- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stellt die Stadt Xanten den neuen Maximalwert bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“.
- Die Personalaufwendungen je Fall sind in allen Bereichen unterdurchschnittlich.
- Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist beim Personenstandswesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten überdurchschnittlich.
- Bei der Betrachtung je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Xanten in allen Bereichen weniger Personal ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Bei den Wochen-Öffnungszeiten im Einwohnermeldebereich stellt die Stadt Xanten im Jahr 2012 den neuen Maximalwert.

Empfehlungen

- Die Stadt sollte die Leistungskennzahlen der GPA NRW fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.
- Die Stadt sollte die Besucherströme im Bürgerbüro messen und auf dieser Basis über neue Wochen-Öffnungszeiten entscheiden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Sicherheit und Ordnung der Stadt Xanten mit dem Index 5.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	3.507	3.498	1.754	1.749
Personalausweis	1,0	2.763	1.872	2.763	1.872
Reisepass	1,0	868	754	868	754
Gesamt				5.385	4.375

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	2	2	0	0
Beurkundung Sterbefall		276	323	55	65
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	91	77	91	77
Eheschließung: nur Trauung		20	22	20	22
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	15	20	5	6
Gesamt				171	170

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Gewerbeanmeldungen	1,0	214	193	214	193
Gewerbeummeldungen	1,0	72	79	72	79
Gewerbeabmeldungen	0,4	208	181	83	72
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	-	-	-
Reisegewerbekarte	4,0	4	5	16	20
Spielhallenerlaubnis	10,0	6	-	60	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	10	13	120	156
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	112	106	224	212
Gesamt				789	732

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Xanten
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Grundschulen der Stadt Xanten (Prognose)	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gymnasien der Stadt Xanten (Prognose)	9
Gesamtschulen	10
Gesamtschule der Stadt Xanten (Prognose)	10
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	16
Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	18
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Xanten. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation. Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Grundschulen

Die Stadt Xanten verfügte 2012 über vier Grundschulen mit fünf Standorten in fünf Ortsteilen. Die Gemeinschaftsgrundschule Xanten (GGX) verfügt über eine katholische Dependence im Ortsteil Vynen, die zum 01. August 2015 geschlossen wird. Die letzte vierte Klasse wird dann in der GGX beschult. Bei den anderen drei Grundschulen handelt es sich um katholische Bekenntnisschulen. Auch die Grundschule Birten wird zum Ende des Schuljahres 2014/15 geschlossen.

Grundschulen der Stadt Xanten 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
KGS Birten	1.181	86	4	1	295
KGS Lüttingen	2.488	193	8	2	311
KGS Marienbaum	1.556	78	4	1	389
GGX Xanten	3.441	343	14	4	246
GGX Xanten Dep. Vynen	1.756	70	4	1	439
Grundschulen gesamt	10.422	770	34	9	307

Die ermittelte hohe Flächenkennzahl für die Grundschule Marienbaum erklärt die Stadt Xanten mit der großzügigen Bauweise des Schulgebäudes. Sie verfügt über vergleichsweise breite Flure, und es werden zwei Computerräume, ein Werkraum und eine Bibliothek vorgehalten. Darüber hinaus befinden sich Räume im Keller, die nach neueren baurechtlichen Vorgaben nicht mehr für den schulischen Betrieb genutzt werden dürfen.

→ Feststellung

Wenn die Grundschulen Birten und Vynen geschlossen sind, wird die für den Erhalt von eigenständigen Grundschulstandorten maßgebliche Mindestschülerzahl von 92 Schülern noch von der Grundschule Marienbaum unterschritten.

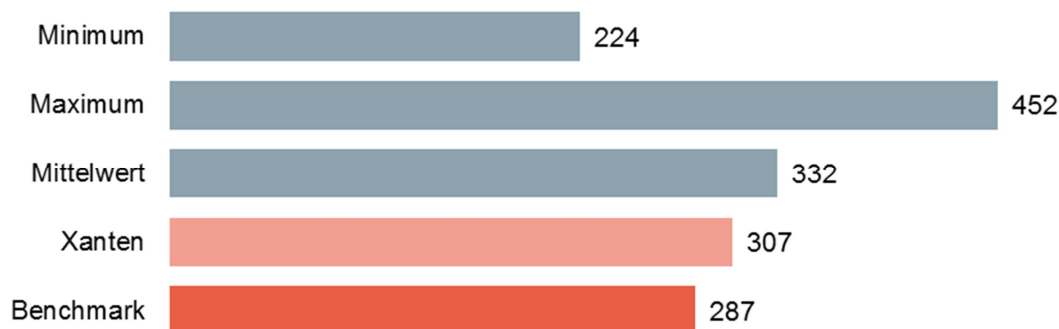
Es gibt eine Übergangsvorschrift, nach der eine bestehende Grundschule bis zum Ende des Schuljahres 2017/18 auch mit geringeren Schülerzahlen fortgeführt werden darf. Danach ist sie im Verbund mit einer anderen Schule und einer gemeinsamen Schulleitung zu führen oder der Standort muss aufgegeben werden. Für einen Verbund gilt dann jahrgangsübergreifender Unterricht in beiden Schulen und eine Mindestgröße von 46 Schülern im Teilstandort. Die Stadt Xanten hat bis zum Ende Übergangsfrist noch zwei Schuljahre Zeit zu beobachten, wie sich die Schülerzahlen entwickeln – auch unter der Maßgabe, dass zwei Grundschulstandorte geschlossen werden – bevor hinsichtlich des Standortes Marienbaum eine Entscheidung getroffen werden muss.

→ Empfehlung

Die Entwicklung der KGS Marienbaum sollte bei der geplanten Erweiterung der GGX bereits berücksichtigt werden.

Im Schuljahr 2012/13 haben 221 der insgesamt 770 Grundschüler das Angebot des offenen Ganztags genutzt. Dies entspricht einem OGS-Anteil von fast 29 Prozent. Dem entsprechend ist der Benchmark über alle Grundschulen mit 287 m² BGF je Klasse festgesetzt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
307	295	327	365	49

In der Gesamtsicht sind die Grundschulen in Xanten trotz des demografischen Wandels bisher gut ausgelastet.

Potenzial Grundschulen

Name der Grundschule	Fläche je Klasse	Benchmark	Potenzial	durchschnittliche Klassenstärke	Fläche je Schüler
KGS Birten	295	285	41	21,50	13,73
KGS Lüttingen	311	285	208	24,13	12,89
KGS Marienbaum	389	287	408	19,50	19,95
GGX Xanten	246	295	0	24,50	10,03
GGX Xanten Dep. Vynen	439	293	584	17,50	25,09
Grundschulen gesamt	307	287	664	22,65	13,54

In dieser Tabelle sind verschiedene Benchmarkwerte je nach OGS-Anteil in der jeweiligen Schule angegeben. Der OGS-Anteil war 2012 in der GGX mit 40 Prozent am höchsten. In der Grundschule Birten gab es kein OGS-Angebot. In den Grundschulen Lüttingen und Marienbaum nutzten 17 bzw. 29 Prozent der Schüler die OGS. Das Gesamtpotenzial wird ermittelt aus der Differenz zwischen der von der Stadt Xanten erreichten durchschnittlichen Bruttogrundfläche je Klasse und dem Benchmark, multipliziert mit der Anzahl der gebildeten Klassen.

Grundschulen der Stadt Xanten (Prognose)

IT.NRW prognostiziert für das Land Nordrhein-Westfalen bis 2019/20 einen Schülerrückgang in der Primarstufe um 12,9 Prozent. Die statistischen Berichte der regionalisierten Schülerprognose

sen in NRW von 2010 ermitteln für den Kreis Wesel von 2012 bis 2019/20 einen Rückgang der Schülerzahl an den Grundschulen von 15,0 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten verfügt nicht über einen eigenen Schulentwicklungsplan für die Primarstufe. In Xanten wurden nur anlassbezogene Einzelbetrachtungen vorgelegt. Dies ist derzeit bei den Veränderungen in der Schullandschaft praktikabel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten als Schulträger sollte nach § 80 Schulgesetz NRW (SchulG NRW) einen Schulentwicklungsplan aufstellen und mit den Planungen benachbarter Schulträger abstimmen.

Inhalt eines Schulentwicklungsplans sind Aussagen zum gegenwärtigen und zukünftigen Schulangebot. Berücksichtigt wird, wie sich mittelfristig die Schülerzahlen entwickeln und welcher Schulraumbedarf daraus abgeleitet werden muss.

Auf Basis der Geburtenstatistik wurden von der Schulverwaltung der Stadt Xanten 629 Schüler inklusive 20 auswärtiger Schüler für das Schuljahr 2019/20 benannt. Das entspricht einem über dem Kreisdurchschnitt liegenden Rückgang um 18,3 Prozent. Die Einzugsbereiche der jeweiligen Grundschule wurden dabei nicht berücksichtigt, da die Eltern freie Schulwahl haben. Daher konnte die Belegung der Grundschulen nicht einzeln betrachtet werden, sondern nur im Gesamten.

Weiter geht die Stadt Xanten nach Erfahrungswerten und den derzeitigen U 3-Betreuungen in Kindergärten von einem durchschnittlichen OGS-Anteil von bis zu 45 Prozent in den Grundschulen aus.

Die katholische Dependence der GGX im Ortsteil Vynen wird zum 01. August 2015 geschlossen. Die Grundschule Birten wird aufgrund zu geringer Anmeldungen für das Schuljahr 2015/16 und daraus resultierend zu geringer Lehrerversorgung ebenfalls geschlossen. Die Schüler werden überwiegend die KGS Lüttingen und zu einem geringen Teil die GGX wählen. Daraus wird die nachstehende Prognose abgeleitet:

Grundschulen in Xanten – Prognose 2019/20

	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Fläche je Klasse
Grundschulen gesamt	7.485	629	28	267

Potenzial Grundschulen – Prognose 2019/20

	Fläche je Klasse	Benchmark ^{*)}	Potenzial	durchschnittliche Klassenstärke	Fläche je Schüler
Grundschulen gesamt	267	295	0	22,5	11,9

^{*)} angenommen OGS-Anteil steigt bis 2019/20 auf 45 Prozent

Die neue Kennzahl sinkt unter den Benchmark, wenn die beiden Grundschulstandorte geschlossen sind. Ein Potenzial wird daher nicht ausgewiesen. Die Anzahl von 32 Klassenräumen und acht Nebenräumen wird noch ausreichend sein.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in der Stadt Xanten im Schuljahr 2012/13 eine Haupt- und eine Realschule sowie ein Gymnasium. Die Hauptschule und die Realschule laufen inzwischen sukzessive aus.

Die Gebäude der Hauptschule und der Realschule bilden das Schulzentrum in Xanten. Die Gebäude bezieht nach und nach die Gesamtschule Xanten-Sonsbeck, die mit dem Schuljahr 2013/14 ihren Betrieb aufgenommen hat.

Neben den kommunalen Schulen ist in Xanten eine kirchliche Mädchenrealschule ansässig. Ergänzt wird das Angebot aktuell (noch) von einer Förderschule, welche in gemeinsamer Trägerschaft der Kommunen Alpen, Sonsbeck und Xanten liegt. Sie deckt die Förderschwerpunkte Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache ab. Sie läuft ebenfalls bereits aus und wird mit Ende des Schuljahrs 2015/16 geschlossen. Beide sind nicht Bestandteil der nachfolgenden Betrachtungen durch die GPA NRW.

Hauptschulen

Die Stadt Xanten verfügt über eine Hauptschule. Seit dem Schuljahr 2012/13 wurden keine Eingangsklassen gebildet, weil nicht mehr ausreichend Anmeldungen vorlagen. Im Vergleich der Schuljahre 2003/04 und 2011/12 (letztes Schuljahr mit Eingangsklassen) hat sich die Zahl der Hauptschüler von 479 auf 244 fast halbiert. Das Schulsystem ist auslaufend gestellt.

Hauptschule der Stadt Xanten 2012

Standort	Fläche in m ² BGF ¹⁾	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Gemeinschaftshauptschule	5.424	194	10	0	542

¹⁾ ohne die für die Nutzung durch die Realschule bereitgestellten Flächen

Bruttogrundfläche Hauptschule je Klasse in m² 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
542	228	718	435	360	438	498	46

Potenzial Hauptschulen 2012

Name der Hauptschule	Fläche je Klasse	Benchmark	Potenzial	durchschnittliche Klassenstärke	BGF je Schüler
Gemeinschaftshauptschule	542	320	2.200	19,40	27,96

Der interkommunale Vergleich und das ausgewiesene Potenzial sind nur eingeschränkt aussagekräftig. Die Hauptschule ist – wie in vielen Vergleichskommunen – nicht mehr voll belegt. Daher ist erklärlich, dass die Kennzahl für die nicht mehr ausgelastete Schule deutlich über dem Benchmark liegt. Das Hauptschulgebäude wird noch bis Sommer 2016 durch die Hauptschüler genutzt, die dort ihren angestrebten Abschluss erlangen können. Das Gebäude wird nach und nach von der Gesamtschule belegt.

Realschulen

Die Stadt Xanten hält im Schulzentrum eine Realschule vor. Sie ist seit 1968 in Verbandsträgerschaft des Kreises Wesel, der Stadt Xanten und der Gemeinde Sonsbeck. Trotz steigender Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2013/14 hat die Stadt Xanten beschlossen, die Schule zugunsten der neuen Gesamtschule auslaufen zu lassen. Seit dem Schuljahr 2013/14 werden keine neuen Schüler mehr aufgenommen. Mit der Gründung der Gesamtschule ist der Kreis Wesel nicht weiter beteiligt.

Realschule der Stadt Xanten 2012

Standort	Fläche in m ² BGF ¹⁾	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Walter-Bader-Realschule	5.471	841	29	6	189

¹⁾ mit den von der Hauptschule bereitgestellten Flächen

Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m² 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
189	146	562	331	290	319	364	48

Die Kennzahl für Realschule der Stadt Xanten liegt unter dem Benchmark in Höhe von 273 m² BGF je Klasse. Es wird kein Potenzial ausgewiesen.

Die Realschüler nutzen das Gebäude noch bis zu ihrem Abschluss mit Ende des Schuljahres 2017/18. Das Gebäude wird seit 2012/13 von den Eingangsklassen der Gesamtschule belegt.

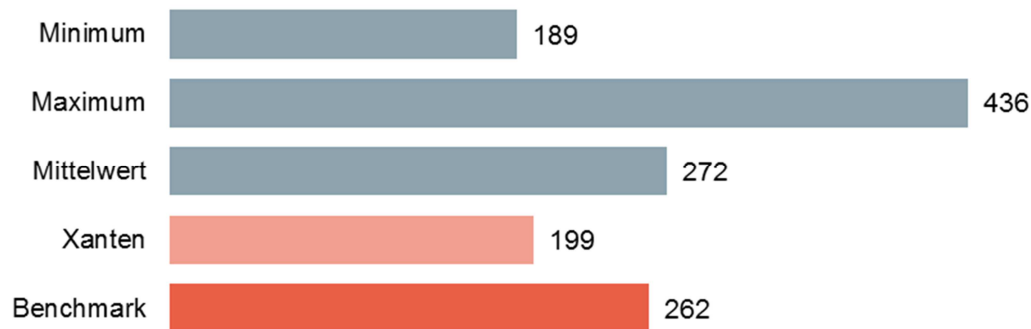
Gymnasien

Die Stadt Xanten verfügt über ein Gymnasium. Die Schülerzahlen sind bis zum Schuljahr 2012/13 kontinuierlich gestiegen und dann bis 2014/15 durch den „Doppeljahrgang“ von 1.189 auf 1.041 Schüler gesunken. Das entspricht einem Rückgang um zwölf Prozent. Die Schülerzahl lag im Jahr 2012 deutlich über der, für die das Gebäude ursprünglich ausgelegt war.

Gymnasium der Stadt Xanten 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Städt. Stiftsgymnasium	10.577	1.189	53	5	199

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
199	233	259	301	47

Es handelt sich um ein sehr flächeneffizient errichtetes Gebäude mit Flachdach. Die Kennzahl der Stadt Xanten liegt mit 199 m² BGF je Klasse deutlich unter dem Benchmark. Das ist der drittniedrigste Wert im bisherigen interkommunalen Vergleich. Ein Potenzial wird daher nicht ausgewiesen.

Gymnasien der Stadt Xanten (Prognose)

Die Schülerzahlen am Gymnasium der Stadt Xanten werden sich reduzieren. Die Schulverwaltung rechnet für das Schuljahr 2022 mit nur noch rund 1.000 Gymnasiasten, verteilt auf 20 Klassen in der Sekundarstufe I und 20 Kurse in der Sekundarstufe II. Das entspricht einem Minus von 189 Schülern bzw. fast 16 Prozent gegenüber 2012.

Gymnasium in Xanten – Prognose 2022

Standort	Fläche in m ² BGF	gebildete Klassen Sek I	gebildete Kurse Sek II	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Städt. Stiftsgymnasium	10.577	20	20	4	264

Wegen der verkürzten Schulzeit setzt die GPA NRW für ein G 8-Gymnasium einen höheren Benchmark an als für ein G 9-Gymnasium: Die notwendigen Fach- und Verwaltungsräume (z. B. Sekretariat) werden auf weniger Schüler verteilt. Außerdem besteht Platzbedarf für ein Essensangebot. Dem gegenüber sinkt die Anzahl der Klassen mit einem höheren Benchmark je Klasse der Sekundarstufe I (336 m² BGF je Klasse) gegenüber der Anzahl der Kurse der Sekundarstufe II mit einem niedrigeren Benchmark (236 m² BGF je Kurs). Der Benchmark erhöht sich für das Gymnasium von 262 auf 277 m² BGF je Klasse/Kurs.

Daraus folgend wird für das Gymnasium eine Fläche ermittelt, die mit rund 11.000 m² BGF annähernd der vorhandenen Fläche entspricht (40 Klassen und Kurse x 277 m² je Klasse). Auch die Raumsituation ist mit 44 Klassenräumen und 18 Fach- und Nebenräumen auskömmlich. Da der Flächenbedarf je Klasse mit 264 m² BGF unter dem neuen Benchmark mit 277 m² BGF je Klasse/Kurs liegt, wird auch für die Zeit bis 2022 kein Potenzial ausgewiesen.

Potenzial Gymnasien – Prognose 2022

Name des Gymnasiums	Fläche je Klasse/Kurs	Benchmark	Flächenüberschuss je Klasse in m ²	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial
Städt. Stiftsgymnasium	264	277	0	40	0

Gesamtschulen

In der Stadt Xanten wurde zum Schuljahr 2013/14 zusammen mit der Gemeinde Sonsbeck eine neue Gesamtschule gegründet. Die Sekundarstufe I hat im Realschulgebäude des ehemaligen Schulzentrums begonnen. Nach und nach, wenn die Haupt- und Realschulsysteme ausgelassen sind, werden die Gesamtschüler die Gebäude der beiden Systeme komplett belegen. Der Hauptstandort in Xanten nimmt die Schüler der Klassen 5 bis 7 vierzünftig auf, der Teilstandort Sonsbeck zweizünftig. Danach werden alle Schüler in Xanten beschult.

Gesamtschule der Stadt Xanten (Prognose)

Im Jahr 2022 ist die Gesamtschule bis zum 13. Schuljahr erstmals voll belegt. Unter den vorgenannten Voraussetzungen sind im Hauptstandort Xanten 30 Klassen in der Sekundarstufe I (4 x 5. bis 7. Klasse und 6 x 8. bis 10. Klasse) und elf Kurse in der Sekundarstufe II geplant.

Gesamtschule der Stadt Xanten 2022 – Prognose

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Klasse/Kurs
Gesamtschule Xanten-Sonsbeck	10.895	964	41	266

Die für den Hauptstandort Xanten vorhandene Fläche der Gesamtschule ist die Addition der Flächen im Haupt- und Realschulgebäude. Bei 41 gebildeten Klassen und Kursen in Xanten stehen demnach 266 m² BGF je Klasse/Kurs zur Verfügung. Der Benchmark beträgt 309 m² BGF je Klasse/Kurs. Da der Benchmark unterschritten wird, wird kein Potenzial ausgewiesen.

Potenzial Gesamtschulen – Prognose 2022

Name der Gesamtschule	Fläche je Klasse/Kurs	Benchmark	Flächenüberhang je Klasse in m ²	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial
Gesamtschule Xanten-Sonsbeck	266	309	0	41	0

Zunächst wurde erwogen, einen Trakt für Lernräume anzubauen. Dann wurde jedoch Ende 2014 entschieden, zunächst die weiteren Anmeldezahlen zu beobachten. Auch bezüglich des Standortes Sonsbeck muss beachtet werden, ob die Schülerzahlen zum Erhalt des Standortes dauerhaft gesichert sind. Bezüglich eines Traktes für Lernräume wird erst entschieden, wenn die Prognosen weiter gefestigt sind. Nur die Erweiterung der Mensa ist in der derzeitigen Planung noch enthalten und wird weiter verfolgt.

Dieses Vorgehen der Stadt Xanten zeigt, dass sie mit Flächenressourcen sparsam umgeht. Bei der Prognose mit 41 Klassen und Kursen ist das vorhandene Raumprogramm mit 41 Klassenräumen und 22 Fach- und Nebenräumen auskömmlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte eine Kooperation zwischen dem Gymnasium und der Gesamtschule für die Sekundarstufe II erwägen. Das Kursangebot kann so erweitert und attraktiver gestaltet werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2012

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ²	Flächenüberhang je Klasse in m ²	Anzahl Klassen/ Kurse	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	307	287	20	34	700
Hauptschulen	542	320	222	10	2.200
Realschulen	189	273	0	29	0
Gymnasium	199	262	0	53	0
Gesamt	253			126	2.900

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF für die Unterhaltung und Bewirtschaftung. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Differenz zwischen der Kennzahl für Xanten und dem jeweiligen Benchmark zeigt den Flächenüberhang. Er wird mit der Anzahl der Klassen/Kurs multipliziert. Hieraus ergibt sich in der Addition ein Flächenpotenzial von 2.900 m² im Jahr 2012. Dies entsprach einem monetären Potenzial von rund 290.000 Euro jährlich.

Das ausgewiesene Potenzial im Jahr 2012 wird durch Schließung der Grundschulen Vynen und Birten sowie der Haupt- und Realschule bereits realisiert. Durch die neu gegründete Gesamtschule wird darüber hinaus eine weitere Sekundarstufe II aufgebaut, die einen Mehrbedarf an Raum benötigt. Es wird für die nächste Zukunft keinen Flächenüberhang geben.

→ **Feststellung**

In der Stadt Xanten sind faktisch keine Flächenpotenziale mehr vorhanden, wenn die Schullandschaft umgestaltet ist.

Schulturnhallen

Die Stadt Xanten hält an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor. Die GPA NRW setzt die für den Schulsport genutzten Hallen zu 100 Prozent an; Vereinsnutzungen und sonstige Belegungszeiten werden nicht berücksichtigt.

Jede Grundschule in den Ortsteilen verfügt über eine eigene Einfachturnhalle, auch die Dependance im Ortsteil Vynen. Die Turnhalle Landwehr befindet sich zwischen der Gemeinschaftsgrundschule Xanten (GGX) und dem ehemaligen Schulzentrum, der neuen Gesamtschule. Sie ist etwas größer, jedoch keine Doppeltturnhalle. Sie wird teilweise gleichzeitig von zwei Grundschulklassen belegt, so dass sie mit 1,5 Halleneinheiten angesetzt wurde. Zusätzlich steht eine Bewegungshalle mit 0,5 Halleneinheiten zur Verfügung. In der Nähe vom Gymnasium steht die Bahnhofsturnhalle mit zwei Halleneinheiten. Das Gymnasium selbst verfügt über eine Einfachturnhalle sowie eine Gymnastikhalle, die ebenfalls mit 0,5 Halleneinheiten angesetzt wurde.

Alle Hallen werden anteilig von mehreren Schulen genutzt. Mit dem Fachbereich 4 „Bildung, Sport, Kultur und Demografie“ wurden die Halleneinheiten den jeweiligen Schulen entsprechend der tatsächlichen Belegungszeiten im Jahr 2012 zugeordnet. Nachstehende Tabelle zeigt die belegten Halleneinheiten nach Schularten:

Schulturnhallen der Stadt Xanten 2012

Turnhallen	m ² BGF	vorhandene Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ²
Turnhallen Grundschulen	2.382	3,5	686
Turnhallen Hauptschulen	503	0,7	762
Turnhallen Realschulen	1.670	2,3	717

Turnhallen	m ² BGF	vorhandene Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ²
Turnhallen Gymnasium	2.294	3,0	755
Turnhallen gesamt	6.849	9,5	721

Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m² 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
721	512	1.221	778	699	758	847	49

Die BGF von Turn- und Sporthallen richtet sich im Allgemeinen nach der Anzahl bzw. Größe der Sportflächen (Einfach-, Doppelturnhalle) und der dafür erforderlichen Flächen für Umkleiden und sonstige Nebenräume.

Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten in Xanten liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Hallen für Gymnasien haben, wie in Xanten, regelmäßig einen höheren Flächenverbrauch als die für Grundschulen. Die 126 Klassen und Kursen des Schuljahres 2012/13 verfügten über eine Hallenfläche von 6.849 m² BGF. Hieraus ergibt sich eine BGF in Höhe von 54 m² je Klasse:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54	52	135	77	66	73	82	49

Die GPA NRW geht davon aus, dass für jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit ausreichend ist, weil zusätzliche Angebote wie Sportaußenanlagen und das Schwimmbad vorhanden sind. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Xanten wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

	Klassen/ Kurse	Bedarf bei 12 Halleneinheiten	Bestand	Saldo
Turnhallen Grundschulen	34	2,8	3,5	0,7
Turnhallen Hauptschule	10	0,8	0,7	-0,1
Turnhallen Realschule	29	2,4	2,3	-0,1
Turnhallen Gymnasium	53	4,4	3,0	-1,4
Turnhallen gesamt	126	10,4	9,5	-0,9

Im Jahr 2012 hätte die Stadt Xanten Bedarf an einer weiteren Halleneinheit für den Schulsport gehabt.

Die nachstehende Prognoseberechnung zeigt den Turn- und Sporthallenbedarf für die veränderte Schullandschaft. Auch wenn die Dependance Vynen im Sommer 2015 geschlossen wird, bleibt die Turnhalle für den Schulsport erhalten. Auch die vergleichsweise neue Turnhalle an der Grundschule Birten bleibt erhalten, obwohl die Schule geschlossen wird.

Demzufolge bleiben 9,5 Halleneinheiten im Bestand, die auch weiterhin für den Schulsport genutzt werden. Aus den Prognosen zu den Schülerzahlen wurden statt der bisherigen 126 noch 109 Klassen bzw. Kurse ermittelt. Durch diesen Rückgang besteht zukünftig kein Bedarf an weiteren Halleneinheiten für den Schulsport mehr. Rechnerisch besteht nach derzeitigen Planungen für das Jahr 2022 ein Überhang von 0,4 Halleneinheiten.

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten Prognose 2022

	Klassen/Kurse	Bedarf bei 12 Halleneinheiten	Bestand	Saldo
Turnhallen gesamt	109	9,1	9,5	0,4

Turnhallen (gesamt)

Die Stadt Xanten betreibt ausschließlich Schulsporthallen. Daher sind keine weiteren Hallen zu betrachten. Insgesamt sind 6.849 m² BGF in Bezug zu 21.556 Einwohnern zu setzen. Xanten gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
318	247	786	410	353	398	454	48

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Xanten verfügt über vier Grundschulen mit fünf Standorten in fünf Ortsteilen. Die Grundschulen waren 2012 bis auf die Dependance Vynen der Gemeinschaftsgrundschule Xanten noch recht gut ausgelastet: Die Kennzahl für Xanten lag mit 307 m² BGF je Klasse über dem Benchmark von 287 m² BGF je Klasse. Die Differenz führt zu einem rechnerischen Flächenpotenzial in Höhe von weniger als 700 m² BGF.

Die Dependance in Vynen war wesentlicher Grund, dass die ermittelte Kennzahl über alle Grundschulen den Benchmark überschreitet. Sie wird im Sommer 2015 geschlossen. Gleiches gilt für die Grundschule Birten. Bis zum Schuljahr 2019/20 wird die Kennzahl für Xanten den Benchmark nachzeitigem Ermessen unterschreiten. Es wird dann kein Flächenpotenzial mehr bestehen. Dies gilt nur, wenn für die Schulgebäude schnellstmög-

lich eine nichtschulische Folgenutzung gefunden wird. Längerer Leerstand erfordert unnötige Kosten.

- In Xanten gab es 2012 ein Schulzentrum mit einer Haupt- und einer Realschule. Die beiden Schulsysteme laufen sukzessive aus. In der Hauptschule wurden bereits 2012 keine Schüler mehr aufgenommen, in der Realschule seit 2013. In die beiden Schulgebäude werden nach und nach die Xantener Schüler der neuen Gesamtschule Xanten-Sonsbeck einziehen. Wenn am Hauptstandort Xanten 41 Klassen und Kurse gebildet werden, wird der Benchmark unterschritten, so dass kein Flächenpotenzial mehr vorhanden ist.
- Das Gymnasium in Xanten bleibt bestehen. Die Schülerzahl am Gymnasium wird um ca. 18 Prozent zurückgehen. Damit sinkt die Anzahl der Klassen und Kurse von 53 auf 40. Dadurch wird die rechnerische Überbelegung reduziert. Die Kennzahl für Xanten wird nach derzeitigen Schülerprognosen auch 2022 unter dem gültigen Benchmark liegen. Ein Potenzial ist daher nicht vorhanden.
- Die Flächenüberhänge in den Schulgebäuden addieren sich im Jahr 2012 auf 2.900 m² BGF. Davon entfallen rund 2.200 m² BGF auf das Hauptschulgebäude, das wegen der vorgesehenen Schließung 2012 bereits nicht mehr ausgelastet war. Nach Abschluss der Veränderungen in der Schullandschaft wird nachzeitigem Stand der Planungen kein Flächenüberhang mehr bestehen.
- Die Stadt Xanten verfügt ausschließlich über Turn- und Sporthallen für den Schulsport. In den Nachmittags- und Abendstunden werden sie auch von Vereinen genutzt. Im Jahr 2012 wurden für 126 Klassen und Kurse an den Schulen 10,5 Halleneinheiten benötigt. Zur Verfügung standen nur 9,5 Halleneinheiten. Durch den prognostizierten Schülerrückgang wird der Bedarf für nur noch 109 Klassen und Kurse im Jahr 2022 auf 9,1 Halleneinheiten zurückgehen, so dass dann die Bedarf und Bestand annähernd deckungsgleich sind.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Xanten mit dem Index 5.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

In den Schulsekretariaten der Stadt Xanten waren 2012 insgesamt 4,39 Vollzeit-Stellen besetzt. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, ohne Auswirkung.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	48	111	77	67	77	85	49

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
692	394	878	586	516	592	662	48

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die Ergebnisse in der Stadt Xanten zeigen über alle Schulformen recht hohe zu betreuende Schülerzahlen je Sekretariatsstelle. Bei den weiterführenden Schulen erreicht die Stadt Xanten fast das Viertel der Kommunen mit den meisten zu betreuenden Schülern. Bei den Grundschulen liegt die betreute Schülerzahl beim Mittelwert, bei der auslaufenden Förderschule im niedrigsten Viertel.

Bei den Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler lagen die Kennzahlen der Stadt Xanten im Jahr 2012 in den Grundschulen, in der Haupt- und in der Förderschule im niedrigsten Viertel. Grund ist die Eingruppierung in die Entgeltgruppe (EG) 5. In der Realschule und dem Gymnasium lagen die Personalaufwendungen je Schüler durch die Eingruppierung in die EG 6 durchgängig im höchsten Viertel. Bei der Förderschule ist die zu betreuende Schülerzahl rückläufig, denn sie wird mit Ablauf des Schuljahres 2015/16 geschlossen. Die betreute Schülerzahl tendiert zum Minimum im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2013 war die Sekretariatsstelle der Hauptschule ebenfalls in EG 6 eingruppiert.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den EG 5 und EG 6 zugeordnet. Die EG 6 erhalten die Beschäftigten i.d.R. deswegen, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

³ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Anteile in Prozent
EG 5	1,84	41,9
EG 6	2,55	58,1
Summe	4,39	100,0

Seit dem Vergleichsjahr 2012 sind die 4,39 Vollzeit-Stellen wegen der Gründung der Gesamtschule zum Schuljahr 2013 auf 4,60 Vollzeit-Stellen angestiegen. Grundsätzlich sind die Stellen der Sekretariatskräfte in Grundschulen und der Förderschule in die EG 5, die der weiterführenden Schulen in die EG 6 eingruppiert.

→ Empfehlung

Der Anteil der Mitarbeiterinnen in einer höheren Entgeltgruppe ist in Xanten im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Stadt Xanten sollte neue Kräfte in den Schulsekretariaten in die EG 5 einstufen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Im Allgemeinen werden die Stellenanteile für die Schulsekretariate in Xanten nach dem KGSt-Bericht 17/1991 "Schulsekretärinnen" und dem Bericht über „Erfahrungen und Ergebnisse aus den Vergleichsringen Schulverwaltung, Stand 2012“ bemessen. Darüber hinaus wurden zum Vergleich Abfragen in Nachbarkommunen durchgeführt.

Konkret gelten als Grundlagen ein Stundensockel und die Schülerzahl. Die Schülerzahl wird mit einem Faktor für die Ganztagsbetreuung und für die Förderschule multipliziert. Die Stellenbemessung wird i.d.R. jährlich überprüft. Dabei hat die Stadt Xanten festgestellt, dass dem Faktor zum Bemessen der Stellen – den sinkenden Schülerzahlen – zusätzliche Aufgaben gegenüberstehen, so dass die Stellen in den letzten Jahren tendenziell unverändert belassen wurden. Lediglich erfolgten im Januar 2015 geringfügige Stundenanpassungen.

→ Empfehlung

Wenn die Veränderungen in der Schullandschaft durchgeführt und Schulen wie vorgesehen geschlossen sind, sollte eine grundlegende Überprüfung der Sekretariatsstellen vorgenommen werden.

Hinweise zu einer optimierten, verfeinerten Stellenbemessung können als Berechnungsgrundlage das so genannte „Bochumer Modell“⁴ sowie der im Herbst 2014 erschienene KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ geben. Durch eine analytische Stellenbemessung werden der Aufgabenkatalog und eventuell übernommene zusätzliche Leistungen für Schulleitung und Schulverwaltung transparent.

Dem neuen KGSt-Bericht wurde ein Berechnungstool beigefügt, mit dem individuell für jede Schule und mit sehr überschaubarem Aufwand der Stellenbedarf anhand eines Leistungskata-

⁴ Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Kalkulation, die auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Sie ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben.

loges bemessen werden kann. Hier wird auf das Aufgabenspektrum der Schulsekretariate in kommunalen Schulen in Deutschland abgestellt. Da dieser als Maximalkatalog anzusehen ist, aus dem die jeweils zutreffenden Tätigkeiten für ein Stellenbemessungsverfahren ausgewählt werden können, sind einige der aufgeführten Aufgaben – insbesondere wenn dadurch eine höhere Bewertung begründet wird – durch die Stadt Xanten kritisch zu hinterfragen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die GPA NRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je befördertem Schüler. Um die Gesamtbelastung für die Stadt Xanten einzubeziehen, werden Kennzahlen zu den Aufwendungen je Schüler und je Einwohner gebildet.

Kennzahlen Schülerbeförderung der Stadt Xanten 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	337	43	517	227	142	198	297	47
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	637	287	908	606	527	600	680	42
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	49,8	4,7	67,7	35,7	24,0	32,6	49,8	45
Einpendlerquote in Prozent	25,6	0,0	27,8	10,0	3,0	8,5	16,2	44

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Organisation und Steuerung

Die Höhe des Aufwands für Schülerbeförderung ist wesentlich von der Struktur der Kommune und dem Anteil der tatsächlich beförderten Schüler abhängig. Letzterer wird wiederum durch die Schulstruktur sowie von der Einpendlerquote beeinflusst. Sie bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. In Xanten gab es im Jahr 2012 fünf Grundschulstandorte in fünf Ortsteilen, das Schulzentrum mit Haupt- und Realschule sowie das Gymnasium.

Die Hälfte aller Schüler wohnen nicht in den jeweiligen Einzugsbereichen (Primarstufe 2 km, Sekundarstufe I 3,5 km, Sekundarstufe II 5 km) und müssen zur Schule gebracht werden. Dies gilt insbesondere für die auswärtigen Schüler. 50 Prozent aller Schüler ist ein hoher Wert. Die Zahl der auswärtigen Schüler beträgt 25,6 Prozent und liegt damit fast beim Maximum.

Der Schulträger entscheidet über die wirtschaftlichste Form der Schülerbeförderung. Grundsätzlich ist dies der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Schüler mit berechtigtem Anspruch auf die Leistung erhalten ein so genanntes Schoko-Ticket. Dies ist eine Schülerzeitkarte im ÖPNV, die über den Schulweg hinaus auch in der Freizeit für den gesamten Verkehrsverbund gilt.

Die Versorgung durch den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt in der Stadt Xanten durch zwei verschiedene Verkehrsverbünde. Seit Einführung des Schoko-Tickets werden keine Fahrradpauschalen oder andere Wegstreckenentschädigungen mehr gezahlt. Sie wurden aufgrund der Vorteile durch Nutzung des Schoko-Tickets nicht mehr nachgefragt und daher komplett eingestellt. Der Anspruch auf Bewilligung der Fahrkarten und die Höhe des Eigenanteils prüft die Schulverwaltung. Der Verkehrsbetrieb versendet die Fahrkarten auf dem Postweg direkt an die Schüler.

Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat, ggf. gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Sie wird in Xanten aufgrund der weitgehenden Nutzung des ÖPNV eingehalten. Gleichwohl ist der Aufwand je befördertem Schüler in der Stadt Xanten überdurchschnittlich.

Im Schülerspezialverkehr wurden nur fünf Prozent aller Schüler befördert. Für alle anderen Schüler reicht der ÖPNV aus. Im Jahr 2012 gab es noch zwei Buslinien im Schülerspezialverkehr. Inzwischen wurde eine Buslinie eingestellt. Es gibt eine letzte verbliebene Linie im Schülerspezialverkehr für die Schüler aus dem Ortsteil Birten in das Stadtgebiet Xanten zur GGX und zu den weiterführenden Schulen. Wenn die Grundschule Birten mit Ende des Schuljahres 2014/15 geschlossen ist, wird eine Buslinie aus dem Ortsteil Birten zur katholischen Grundschule Lüttingen eingerichtet. Dadurch wird sich der Aufwand für die Schülerbeförderung wieder erhöhen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten ist als Schulträger nicht verpflichtet, einen Schülerspezialverkehr vorzuhalten. Es handelt sich um eine freiwillige Leistung der Stadt.

Der Spezialverkehr wird regelmäßig, zuletzt zum Schuljahr 2014/15, ausgeschrieben. Die Fahrkarten für den Spezialverkehr werden von den Schulsekretariaten vergeben.

Der Aufwand für die Beförderung der Förderschüler stellt das neue Maximum. Die Höchstgrenze von 100 Euro je Monat für die Schülerbeförderung gilt nicht für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Der monatliche Aufwand je Förderschüler beträgt im Mittel rund 184 Euro. Die Förderschule wird mit Ende des Schuljahrs 2015/16 geschlossen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik 1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2012

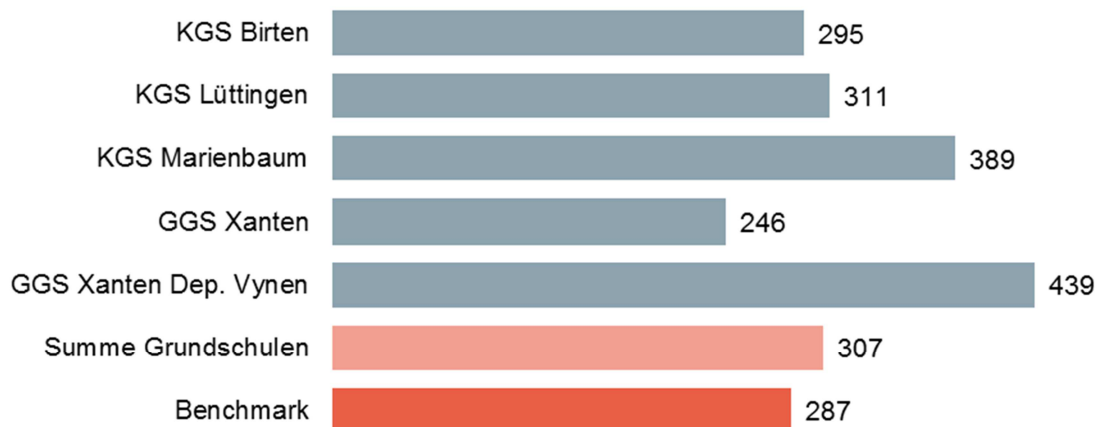


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Xanten	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	48	138	79	64	78	90	48
Schüler je Sekretariatsstelle	616	326	971	583	477	549	672	47
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	41.678	46.401	43.212	42.400	42.400	43.659	47
Hauptschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	72	45	179	103	82	101	113	46
Schüler je Sekretariatsstelle	588	243	935	458	387	423	543	45
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.152	48.200	43.830	42.400	42.400	45.700	45
Realschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	24	103	65	56	64	73	46
Schüler je Sekretariatsstelle	867	389	1.884	720	623	706	818	45
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	48.200	44.203	42.400	44.443	45.700	45
Gymnasien								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	61	27	118	67	58	67	73	46
Schüler je Sekretariatsstelle	753	448	1.560	705	606	681	754	45
Aufwendungen je Stelle in	45.700	42.400	53.078	44.523	42.400	44.600	45.700	45

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Euro								
Förderschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	256	77	402	188	148	192	219	38
Schüler je Sekretariatsstelle	165	114	553	258	204	224	293	37
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.201	48.200	43.532	42.400	42.400	45.700	37

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	200	10	725	154	78	131	172	42
Aufwendungen je beförderten* Schüler in Euro	601	356	2.000	714	472	579	788	38
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	30,9	1,0	41,1	19,1	11,8	18,4	27,0	41
Einpendlerquote in Prozent	1,6	0,0	5,5	0,7	0,0	0,1	0,8	40
Hauptschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	306	18	779	277	141	283	356	41
Aufwendungen je beförderten* Schüler in Euro	583	231	2.813	671	499	591	685	37
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45,9	1,2	96,2	42,3	22,1	41,0	58,8	40
Einpendlerquote in Prozent	1,0	0,0	32,8	8,2	2,2	7,4	9,7	38
Realschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	380	32	695	255	140	227	338	41
Aufwendungen je beförderten* Schüler in Euro	617	351	1.472	626	521	594	646	37
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	54,9	2,8	85,6	40,4	21,9	35,9	59,8	39
Einpendlerquote in Prozent	33,5	0,0	37,2	10,2	1,3	5,9	16,2	38
Gymnasien								
Aufwendungen je Schüler in Euro	363	42	551	251	136	221	356	40

Kennzahl	Xanten	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Aufwendungen je beförder- tem* Schüler in Euro	612	350	733	561	480	569	629	36
Anteil der beförderten* Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	58,3	8,6	81,3	44,4	27,9	44,6	62,1	39
Einpendlerquote in Prozent	38,8	0,3	47,2	16,6	3,2	13,9	25,4	38
Förderschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	1.393	54	1.305	521	353	560	656	33
Aufwendungen je beförder- tem* Schüler in Euro	2.020	351	1.542	827	638	773	962	28
Anteil der beförderten* Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	67,4	0,0	100,0	56,2	36,6	59,3	72,6	33
Einpendlerquote in Prozent	48,8	0,0	65,6	15,4	1,9	9,3	25,0	33

*) nur Schulweg

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Xanten im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Grünflächen allgemein

Datenlage

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten und die damit einher gehende Konkretisierung möglicher Handlungsempfehlungen hängen entscheidend von der Datenlage in der Kommune ab.

Die Stadt Xanten bzw. der für die Grünflächen verantwortliche Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR (DBX) konnte die für die Prüfung der Grünflächen notwendigen Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen.

Auf der Ebene der Strukturdaten enthält dieser Bericht Kennzahlenvergleiche für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen sowie Spiel- und Bolzplätze. Die Kennzahlen beziehen sich dabei nur auf die Gesamtflächen dieser Nutzungsformen. Die jeweiligen Gesamtflächen wurden im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung den betrachteten Nutzungsformen zur Prüfungszwecken zugeordnet. Der DBX selber verfügt über keine solche Differenzierung der Grünflächen. Für diese Prüfung hat die GPA NRW auf die fortgeschriebenen Werte zurückgegriffen. Für das Straßenbegleitgrün sind der Stadt Xanten keine Flächenangaben bekannt. Flächen liegen lediglich für die Straßenparzellen insgesamt vor. Eine weitere Differenzierung dieser Straßenflächen gibt es nicht.

Differenziertere Strukturdaten wie die Aufteilung der jeweiligen Gesamtflächen nach Vegetationsarten (z. B. Rasenflächen, Sträucher- und Gehölzflächen, Beete) liegen dem DBX nicht vor.

Finanzdaten konnte der DBX nur in Teilbereichen bereitstellen. Eine belastbare Ermittlung der für die Ermittlung der Finanzkennzahlen benötigten Vollkosten war auf dieser Basis jedoch nicht möglich. Für die Eigenleistungen liegen keine aktuellen, auf Vollkosten basierenden Stundenverrechnungssätze oder Leistungspreise des Betriebshofes vor. Insofern sind die im Bericht aufgeführten Finanzkennzahlen als Näherungswerte zu verstehen. Lediglich für die vergebenen Leistungen ergeben sich Vollkosten aus den an den Vertragspartner zu zahlenden Entgelten. Mangels der erforderlichen Strukturdaten und der fehlenden Kostenrechnung kann der DBX die Kosten den einzelnen Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün) nicht zuordnen. Eine differenzierte Aufschlüsselung der Kosten auf die Vegetationsarten ist ebenso wenig möglich.

Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Betrachtung der Organisation und Steuerung des Grünflächenbereichs. Weitere Hinweise finden sich im Bericht zur letzten überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten aus dem Jahr 2010.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Xanten ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12			4
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0			0
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	9	3	3	3
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	84	28	28	28
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	30	30	30	30

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Stadt Xanten erreicht einen Erfüllungsgrad von 30 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung ihrer Grünflächen noch ein großes Optimierungspotenzial besteht.

- Die Aufgaben für die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen werden durch den Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR (DBX) wahrgenommen, der entweder als Auftraggeber für den eigenen Betriebshof fungiert oder Leistungen an private Unternehmer vergibt. Der DBX selber ist Dienstleister für die Stadt Xanten. Dies betrifft alle öffentlich zugänglichen Grünflächen. Nicht in jedem Falle allerdings liegen Planung und Unterhaltung in der Hand des DBX. Planungsleistungen werden durch den Fachbereich 6 (Planen und Bauen) der Stadt Xanten erbracht, soweit es sich um Neubauten handelt. Bei Planungen sollten auch die Höhe der Folgekosten für die Unterhaltung und Pflege berücksichtigt werden. Insofern ist es für das Kostenbewusstsein vorteilhaft, Planung und Unterhaltung in einer Organisationseinheit zu bündeln. Seit Dezember 2014 ist der technische Dezernent gleichzeitig Fachbereichsleiter des Fachbereiches 6 und auch Vorsitzender des Verwaltungsrates DBX ist. Dadurch werden eine engere Verzahnung und eine bessere Kommunikation und Abstimmung zwischen DBX und Verwaltung, insbesondere im Planungsbereich, erreicht.
- Nach wie vor liegt eine wesentliche Zielsetzung der Stadt Xanten im weiteren Ausbau des Tourismus. Die hieraus abzuleitenden Anforderungen an die kommunalen Grünflächen sind weder in einem Freiflächenkonzept, noch in einzelnen Fachplanungen hinterlegt. In einem Freiflächenkonzept ist darzustellen, welche strategischen Ziele die Stadt mit ihren Grünflächen verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung und die daraus resultierenden Bedürfnisse der Altersgruppen berücksichtigen sowie andere Fachplanungen integrieren. Nicht zuletzt sind auch finanzielle Restriktionen zu beachten. Ziel ist die Feststellung des aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauchs und die Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich Größe, Gestaltung oder Nutzung. Die Aufstellung eines Spielplatzkonzepts ist vorgesehen, ein Ratsbeschluss hierfür liegt vor. Daneben hat der Rat die Verwaltung mit der Erarbeitung eines strategischen Grünflächenentwicklungskonzepts beauftragt. Als erster Schritt wurden die Vorbereitungen für die Erarbeitung eines „Kurparkkonzeptes“ zur Weiterentwicklung der innerstädtischen Grünflächen getroffen.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit werden nicht gezielt erhoben. Bürgerbefragungen, die sinnvolle Erkenntnisse für Freiflächenplanungen liefern könnten, wurden bisher nicht durchgeführt. Lediglich punktuell liegen dem DBX Informationen vor. Diese ergeben sich hauptsächlich aus dem Feedback, dass der Bürgermeister oder direkt der DBX erhält. Auch aus den sechs Bezirksausschüssen werden im Einzelfall Informationen gewonnen. Allerdings erwartet der DBX weitere Informationen aus Workshops und Dorfwerkstätten, die im Rahmen der Bewerbung der Stadt Xanten (gemeinsam mit Alpen, Rheinberg und Sonsbeck) als LEADER²-Region durchgeführt werden.
- Strategische Ziele bzw. Zielvorgaben der Verwaltungsführung zur Entwicklung der Grünflächen bestehen nur in Ansätzen. Der DBX erhält ein Jahresbudget und agiert hinsicht-

² Programm der EU zur Förderung innovativer Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raumes

lich der Grünflächenunterhaltung innerhalb der ihm bereitgestellten Finanzmittel weitgehend frei. Neben den fachlichen Zielsetzungen, die sich aus den o. a. Fachplanungen ergeben könnten, können solche Zielvorgaben auch den finanziellen Handlungsrahmen definieren. Hier bietet sich in Zeiten der Haushaltskonsolidierung z. B. eine prozentuale Kostensenkung im Grünflächenbereich an. Für den DBX würde dies eine entsprechende Anpassung des ihm zur Verfügung gestellten Zuschusses bedeuten.

- Operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen bestehen nicht. Solche operativen Ziele sollten idealerweise aus der Handlungsagenda des Freiflächenkonzeptes bzw. der Fachplanungen abgeleitet und verbindlich dokumentiert werden. Dies schließt auch die Kostenseite mit ein. Hier läge es in der Verantwortung des DBX, aus den strategischen Zielvorgaben (Fachplanungen, strategische Ziele) operative Ziele abzuleiten, um im Sinne des gesetzten Handlungsrahmens bzw. der Zielhierarchie zu agieren. Wichtig ist, solche Ziele realistisch erreichbar und messbar zu definieren.
- Ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) gibt es in Xanten nicht. Ein GRIS sollte grundsätzlich alle steuerungsrelevanten Informationen enthalten. Hierzu zählen insbesondere Art, Lage und Größe der Flächen, deren Aufteilung nach verschiedenen Vegetationsarten, Pflegestandards (Maßnahmen und Häufigkeiten, ggf. Pflegeklassen) sowie Unterhaltungsaufwendungen. Eine Einführung hält der DBX vor dem Hintergrund der erwarteten hohen Kosten und der überschaubaren kommunalen Grünflächen nicht für sinnvoll. Die GPA NRW ist hier der Auffassung, dass mittel- bis langfristig ein Datenbestand aufgebaut werden sollte, der eine zielgerichtete Steuerung ermöglicht. Nur so kann transparent gemacht werden, welche Leistungen und welcher Ressourcenverbrauch den strategischen Zielsetzungen im Grünflächenbereich gegenüberstehen. Dieser Datenbestand, in welchem Informationssystem auch immer, sollte natürlich den individuellen Gegebenheiten Xantens gerecht werden und in sich wirtschaftlich sein.
- Pflegestandards für die Grünflächen liegen vor, sie sind jedoch nicht in Pflegeplänen oder einem Pflegehandbuch dokumentiert. Die Flächen pflegt der Betriebshof auf der Grundlage eigener Erfahrungswerte. Die Pflegehäufigkeit richtet sich dabei nach der Lage der Grünfläche bzw. deren Bedeutung für das Erscheinungsbild der Stadt. Dadurch kommt es mit zunehmender Entfernung zur Innenstadt zu geringeren Pflegehäufigkeiten. Den Rasenschnitt aller Grünflächen hat die Stadt Xanten an private Unternehmen vergeben. Diesen regelmäßigen Ausschreibungen liegen definierte Standards zugrunde, die je Einzelfläche die Anzahl der Pflegegänge festschreiben.
- Der DBX verfügte bis 2011 über eine Kostenrechnung (bzw. einen Betriebsabrechnungsbogen/Kostenstellenrechnung). Nach der Umstellung der Buchhaltung auf ein anderes Softwaresystem wurde die Kostenrechnung mittels des BAB nicht mehr weitergeführt. In der Kostenrechnung sind die für die Aufgabenerledigung entstehenden Kosten vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Wie weiter oben beschrieben ist eine Vollkostenbetrachtung der einzelnen Nutzungsformen nicht möglich, da bereits die Kosten für die Leistungen des Betriebshofes nicht vollständig verrechnet werden. Darüber hinaus sind aufgrund der nicht erfassten grundlegenden Strukturdaten keine Aussagen über die Pflegeaufwendungen für einzelne Vegetationsarten möglich.

- Infolge der weitgehend fehlenden Kostenrechnung ist es dem DBX nicht möglich, steuerungsrelevante Kennzahlen zu den Grünflächen zu bilden. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sollte der DBX eine Kostenrechnung aufbauen, die sowohl objekt- als auch tätigkeitsbezogenen Informationen bereitstellen kann. Erst durch diese Informationen lässt sich der Abgleich mit den Zielen herstellen. Letztlich ist es aus Sicht des Haushalts der Stadt Xanten erst dann möglich, über die Budgethöhe des DBX zu entscheiden.
- Ein Berichtswesen ist in Grundzügen vorhanden, beschränkt sich aber auf die Kontrolle, ob das Budget eingehalten wird. Eine Verknüpfung mit Zielen und wirtschaftlichkeitsorientierten Kennzahlen gibt es nicht, ebenso wenig einen Vergleich mit Kennzahlen aus Vorperioden. Das Berichtswesen sollte so gestaltet sein, dass es neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert, Abweichungen darstellt und begründet.
- Die Kosten des Bauhofes werden nicht als Leistungspreise verrechnet, da die hierfür notwendigen Leistungsmengen nicht erfasst werden. Daher kann die Wirtschaftlichkeit der Leistungen des Betriebshofes nicht mit dem privaten Wettbewerb verglichen werden. Stundenverrechnungssätze (Personal, Fahrzeuge, Kleingeräte) liegen vor, werden aber nicht regelmäßig aktualisiert.
- Die für ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis erforderlichen Strukturen liegen nicht vor. Der DBX als Auftraggeber handelt durch den ihm eigenen Betriebshof autark und nach eigenem Ermessen. Exakte, vom Auftraggeber bestimmte Leistungsbeschreibungen gibt es nicht. Zum weiteren Ausbau des Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses sollte der DBX die Leistungen exakt definieren und sich hierzu möglichst eines Grünflächenkatasters bedienen (siehe oben). Hierdurch wird auch das Aufgabenfeld des Betriebshofes näher konkretisiert und die Disposition der Einsätze erleichtert; zunächst sind bestehende, möglichst exakt definierte Daueraufträge zu erfüllen. Zusätzlich abgearbeitete Einzelaufträge sollten mittels eines Stundensatzes, besser aber mittels zuvor kalkulierter Leistungspreise, intern verrechnet werden. Aus Sicht der Stadt Xanten als Eigentümerin des DBX ist es sinnvoll, durch entsprechende Zielsetzungen wie oben beschrieben einen Handlungsrahmen zu definieren.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen³ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

³ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	298	82	1.631	516	267	439	659	40
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	85,7	48,2	90,2	77,7	71,3	79,8	84,9	40
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	2.881	295	10.957	2.575	1.134	1.807	3.203	40
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.	0,4	34,4	5,8	2,4	3,8	6,8	20
Kommunale Grünfläche je Einwohner in m ²	./.	14	3.032	240	47	71	114	20

Der Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gemeindefläche und die kommunale Grünfläche je Einwohnern konnte nicht ermittelt werden, da nicht zu allen Nutzungsformen Flächendaten verfügbar waren. Es war somit nicht möglich, eine Gesamtfläche kommunalen Grüns zu ermitteln. Die verschiedenen Nutzungsformen zeigt die folgende Zusammenstellung.

Aufteilung der Grünflächen in Xanten

Nutzungsformen der kommunalen Grünflächen	Fläche in m ²
Park- und Gartenanlagen	151.533
Sonderanlagen	15.182
Spiel- und Bolzplätze	21.969
Straßenbegleitgrün	Nicht bekannt
Außenanlagen an städtischen Gebäuden	Nicht bekannt
Friedhöfe	40.358
Biotope, Ausgleichsflächen	67.766
Gewässer	0
Forst	7.181
Kleingartenanlagen	6.731
Gesamtfläche	Nicht bekannt

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),

- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

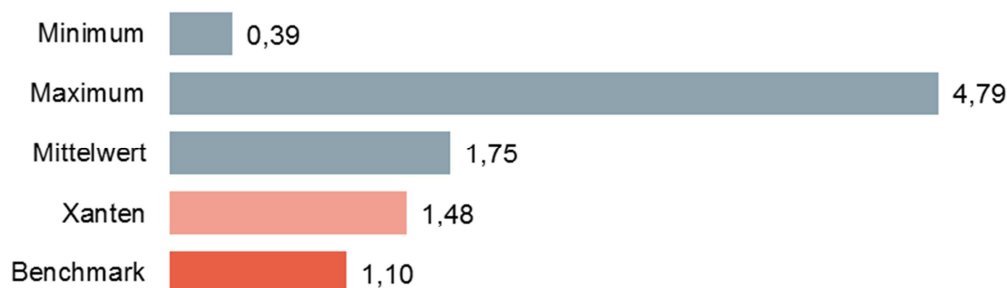
Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	7,03	0,26	23,85	6,20	2,15	4,41	7,00	31
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	37.883	781	109.776	12.736	2.455	5.529	12.872	31

Als Park- und Gartenanlagen werden in Xanten lediglich die Wallanlagen rund um den historischen Ortskern erfasst. Die Gesamtfläche der Anlagen beträgt 151.533 m². Es handelt sich dabei überwiegend um große, zusammenhängende Rasenflächen mit Baumbestand. Auf die Rasenflächen entfällt ein Flächenanteil von rund 74 Prozent der gesamten Park- und Gartenanlagen. Bei diesen Flächen achtet die Stadt Xanten auf ein gepflegtes Erscheinungsbild. Insbesondere in der Nähe des Archäologischen Parks werden ein optisch ansprechendes Bild und eine hohe Aufenthaltsqualität gerade hinsichtlich der touristischen Attraktivität der Stadt als wichtig erachtet.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2012



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,48	0,63	1,35	2,37	24

→ Feststellung

Die Differenz zum Benchmark beträgt 0,38 Euro je m². Bei einer Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen von 151.533 m² bedeutet dies ein Potenzial von 57.500 Euro pro Jahr.

Pflegeintensive Vegetation gibt es in den Park- und Gartenanlagen nicht, so dass die Pflege dieser Flächen vergleichsweise kostengünstig ausfällt. Der Rasenschnitt in den Park- und Gartenanlagen ist vollständig an private Unternehmer vergeben. Diese Leistungen werden alle drei Jahre ausgeschrieben. Die Rasenflächen werden entsprechend dieser Ausschreibung grundsätzlich sechsmal pro Jahr gemäht, soweit nicht wetterbedingt hiervon abgewichen werden muss.

In Eigenleistung wird die Baumpflege durch den Betriebshof erbracht. Zu diesem Zweck wird ein angemieteter Hubwagen eingesetzt. Der DBX hat zuvor geprüft, ob der Einsatz eines eigenen Hubwagens, der auch für andere Aufgabenbereiche des DBX eingesetzt werden könnte, wirtschaftlich vorteilhafter wäre. Dies war nach Auskunft des DBX bislang nicht der Fall.

Mit Aufwendungen von 1,48 Euro je m² positioniert sich die Stadt Xanten zwar noch unter dem Mittelwert, gehört aber zugleich bereits zu den 50 Prozent der Kommunen, die mehr als 1,35 Euro je m² aufwenden. Ein weiterer Indikator für noch vorhandene Einsparmöglichkeiten ergibt sich aus den Vergleichswerten der Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz⁴ (GALK). Danach verursacht die Pflege von Gebrauchsrasen bei 12 bis 15 Mähdurchgängen Aufwendungen von 0,40 bis 1,10 Euro je m². Hierbei ist zu berücksichtigen, dass neben dem Rasen auch noch andere Vegetationsarten und Wege in den Park- und Gartenanlagen vorhanden sind, die teurer zu unterhalten sind. Die Anteile dieser Teilflächen sind dem DBX nicht bekannt.

Trotz der großen, vollständig durch private Unternehmen gepflegten Rasenfläche entfallen nur 25 Prozent der gesamten Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen auf die Fremdleistungen. Die übrigen 75 Prozent sind die Eigenleistungen des manuellen Bereichs sowie die Personalaufwendungen der Verwaltung inklusive eines pauschalen Sach- und Gemeinkostenzuschlags. Auf Basis der verfügbaren Daten sind keine Aussagen darüber möglich, für welche der übrigen Vegetationsflächen Aufwendungen in welcher Höhe anfallen.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Pflege der Park- und Gartenanlagen sind infolge wenig pflegeintensiver Flächen gering. Differenziertere Analysen sind nicht möglich, da der Aufwand einzelner Pflegeleistungen nicht aufgeschlüsselt werden kann.

Für eine tiefer gehende Betrachtung ist eine weitere Differenzierung der Pflegetätigkeiten notwendig, die gegenwärtig nicht möglich ist. Sinnvoll ist eine Aufschlüsselung der Pflegeleistungen nach:

- Aufwendungen Rasen
- Aufwendungen Bäume
- Aufwendungen Sträucher/Gehölze
- Aufwendungen Beete/Wechselbepflanzung
- Aufwendungen Wege und Plätze

⁴ GALK e.V., Kennzahlen für die Erstellung und Unterhaltung von Grünanlagen

Hieraus ergibt sich die Handlungsempfehlung, zunächst die benötigten Strukturdaten (Flächen und Mengen) zu ermitteln bzw. aufzumessen. In einem zweiten Schritt müssen dann sämtliche anfallenden Kosten auf die entsprechenden Flächen und Vegetationsarten verrechnet werden. Darunter fallen neben den Unternehmerentgelten für Fremdleistungen alle Kosten, die in der Verwaltung und im manuellen Bereich für die Grünflächen entstehen:

- Personalkosten
- Sachkosten (laufende Gebäudekosten, sämtliche Betriebskosten wie Material, Werkzeuge und Geräte, Dienst- und Schutzkleidung, IT-Kosten, Kosten für Geschäftsausstattung)
- Kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsung für Gebäude, Maschinen und Geräte, Fahrzeuge
- Gemeinkosten (interne Leistungen, z. B. Buchhaltung, Controlling, Personalwesen, Rechnungsprüfung etc.)

Dazu ist es allerdings zwingend erforderlich, dass auch die Kosten für die Eigenleistungen des Betriebshofes auf der Basis einer Vollkostenrechnung ermittelt werden und über Leistungspreise verrechnet werden.

→ **Empfehlung**

Der DBX sollte eine Kostenrechnung aufbauen, die dem Betriebshof die Kalkulation von Leistungspreisen ermöglicht. Die Kostenrechnung sollte darüber hinaus auch aus Sicht des Auftraggebers alle für Grünflächen anfallenden Kosten objektbezogen darstellen können.

Erst dann wird deutlich, wie sich Veränderungen der Standards auf die Kosten der Grünflächenpflege auswirken. Die Standards beinhalten dabei sowohl die Art der Vegetation und ihre Pflegebedürftigkeit, als auch die gewählte Häufigkeit der Pflegedurchgänge.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in m ²	0,98	0,96	5,39	2,26	1,52	2,12	2,56	37
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	5,96	5,36	31,61	12,76	9,62	11,73	14,47	37
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze	1,11	0,69	4,77	1,70	1,30	1,59	1,86	38

Kennzahl	Xanten	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
je 1.000 Einwohner								
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18	6,75	3,79	25,91	9,57	6,91	8,86	10,53	38
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	10,17	1,58	12,50	5,51	3,52	4,75	7,14	34
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	882	505	2.988	1.393	1.103	1.282	1.604	37

Die Stadt Xanten verfügte 2012 über insgesamt 23 öffentliche Spielplätze sowie einen öffentlichen Bolzplatz. Die Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze beträgt 21.179 m². Auf einer Spielplatzfläche von 18.979 m² befinden sich 193 Geräte.

Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze zeigt, dass Xanten über vergleichsweise kleine Anlagen verfügt. Da die Anzahl der Anlagen deutlich unterdurchschnittlich ist, ergeben sich auch in Bezug auf die Einwohnerzahl insgesamt sehr geringe Flächen.

Zugleich bilanziert die Stadt Xanten viele Spielgeräte. Die hohe Anzahl der Geräte, verteilt auf zahlreiche kleine Standorte, wirkt sich insgesamt nachteilig auf die Gesamtaufwendungen aus.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass kleinere Spielplätze höhere Kosten je m² verursachen als größere Anlagen. Darüber hinaus sind es gerade die kleinen Spielplätze für Kleinkinder oder Grundschulkinder, deren Nutzungsintensität mit dem Älterwerden der Kinder schnell nachlässt. Aufgrund des kleinen Einzugsbereichs dieser Anlagen fehlt es oft am Nachwuchs weiterer Kinder und damit Nutzer.

Die Bevölkerungsprognosen zeigen für Xanten wie bei vielen anderen Städten einen negativen Trend. Dies gilt insbesondere für die Einwohner bis 18 Jahre. Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird bis 2030 die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren insgesamt um rund 27 Prozent sinken. Dies hat einen direkten Einfluss auf den Spiel- und Bolzplatzbedarf in Xanten. Die ersten vier Kennzahlen in der Tabelle oben werden sich daher bei gleich bleibendem Angebot erhöhen.

Grundsätzlich ist künftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Das betrifft neben dem Rückgang der Nutzerzahlen sowohl die Verweildauer als auch die Häufigkeit der Spielplatzbesuche. Diese Entwicklung wird sich durch den Ausbau von ganztägiger Betreuung in Tageseinrichtungen und zunehmenden Ganztagsangeboten in den Schulen noch verstärken. Auch die Interessen von Kindern und Jugendlichen verlagern sich zugunsten so genannter Fun-Sport-Anlagen (z. B. Skaterbahnen) oder der medialen Welt.

Daher ist es notwendig, die vorhandenen Strukturen durch entsprechende Entscheidungen der Stadt Xanten zu gestalten. Das grundlegende Instrument hierfür ist ein Spielflächenkonzept. Ein aktuelles Spielflächenkonzept existiert in Xanten nicht. Es liegt allerdings ein Ratsbeschluss vom 25.09.2014 vor, dem zufolge ein Spielplatzkonzept aufgestellt werden soll. Die Verwaltung hat ein Fachplanungsbüro für Spielflächenentwicklungen mit der Erarbeitung eines Spielflächen- und Spielplatzkonzeptes beauftragt.

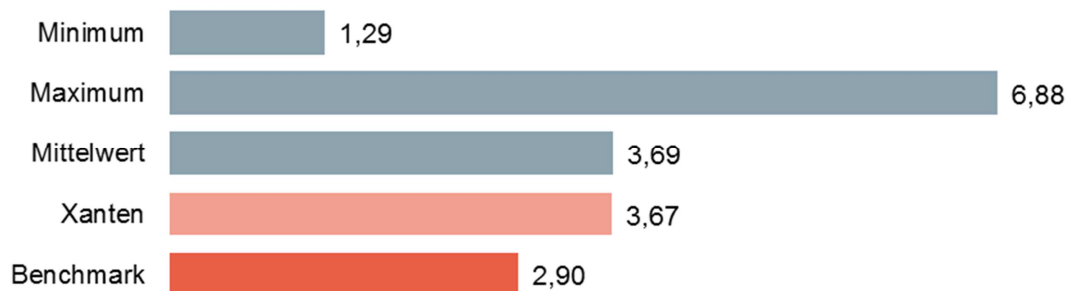
Gerade in der Stadt Xanten, die durch die regelmäßige Erschließung neuer Baugebiete (siehe hierzu auch den Finanzbericht) zurzeit neue Familien mit Kindern anzieht, dürften sich die Bedarfe nach neuen Spielplätzen entsprechend örtlich verlagern. Wichtig ist, dass nicht oder kaum mehr frequentierte Anlagen zurückgebaut und die Flächen anders genutzt werden. Auch hierfür ist eine entsprechende Strategie im Spielflächenkonzept darzulegen.

→ **Empfehlung**

Im noch aufzustellenden Spielplatzkonzept sollten sowohl die demografischen Entwicklungen als auch die finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten des Haushalts der Stadt Xanten aufgegriffen werden. Nur noch wenig genutzte Spielplätze sollten konsequent zurückgebaut werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,67	2,60	3,56	4,64	30

→ **Feststellung**

Die Differenz zum Benchmark beträgt 0,77 je m². Bei einer Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze von 21.179 m² bedeutet dies ein Potenzial von 16.300 Euro pro Jahr.

Der Rasenschnitt ist auch hier an privaten Unternehmen vergeben. Die für die Spielplätze erbrachten Eigenleistungen können nicht weiter differenziert werden. Für die Grünpflege gilt hier das für die Park- und Gartenanlagen gesagte.

Auch die Aufwendungen für die Spielgeräte können nicht weiter differenziert werden. Zum Zwecke der Prüfung hat der DBX die Aufwendungen für die Spielgeräte zu 60 Prozent auf die Kontrolle und zu 40 Prozent auf die Wartung der Geräte aufgeteilt. Insgesamt wendet der DBX 78 Euro je Spielgerät pro Jahr auf. Der Mittelwert beträgt 275 Euro, der Minimalwert 57 Euro. Diese günstige Positionierung ist auf die überwiegend neuen Spielgeräte zurückzuführen. Sie verursachen zurzeit noch vergleichsweise wenig Unterhaltungsaufwand, mit zunehmendem Alter dürften die Aufwendungen jedoch steigen.

Die Kontrollen führt der DBX nach eigener Auskunft entsprechend der DIN EN 1176 durch. Diese beinhaltet visuelle und operative Inspektionen in regelmäßigen Abständen. Hierzu wurde eine eigene Kraft qualifiziert, die auch die jährliche Hauptinspektion durchführt.

→ **Feststellung**

Die wesentliche Einflussmöglichkeit auf den Aufwand für die Spielplätze liegt in der Gestaltung des Angebots insgesamt. Hier führen weniger und zentralere Anlagen zu einem günstigeren Verhältnis von Aufwand und Fläche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte sich nochmals um Spielplatzpatenschaften bemühen, um z. B. die Pflege der Grünanlagen in private Hände zu geben. Daneben können Paten auch als Mängelmelder fungieren oder Abfälle beseitigen.

Bislang bestand in Xanten allerdings wenig Bereitschaft zur Übernahme solcher Patenschaften.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Die Stadt Xanten verfügt über keine Informationen zum Straßenbegleitgrün. Ähnlich wie bei den anderen Grünflächenarten entscheidet auch die Pflegeintensität der Bepflanzung über den zu tragenden Pflegeaufwand. Angaben über den Bewuchs lagen ebenfalls nicht vor.

Strukturen

Nach Information des DBX sind im Straßenbegleitgrün zahlreiche Kleinstflächen und Pflanzkübel vorhanden, die entsprechend teuer zu pflegen sind. Darüber hinaus finden sich auch zahlreiche Straßenbäume.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist auch für das Straßenbegleitgrün mangels der notwendigen Daten nicht möglich. Grundsätzlich gilt das bereits für die Park- und Gartenanlagen gesagte. Insbesondere kommt hier der Reduzierung der von Kleinst- oder Splitterflächen eine wesentliche Bedeutung zu, da diese den Pflegeaufwand (An- und Abfahrt, manuelle Bearbeitung gegenüber Maschineneinsatz, Bewässerung von Beetflächen) gegenüber großen zusammenhängenden Flächen deutlich erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die noch aufzubauende KLR sollte auch dazu genutzt werden, Leistungskennzahlen und -preise für das Straßenbegleitgrün zu ermitteln. Hiermit können die Kosten insbesondere der kleinteiligen Flächen transparent gemacht werden.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Xanten erreicht einen Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement von 30 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung ihrer Grünflächen noch ein großes Optimierungspotenzial besteht.
- Grundlegende Strukturdaten zu Mengen, Flächen, Vegetationsarten fehlen weitgehend. Die Daten wurden soweit möglich nur für die Prüfung ermittelt. Der DBX als Auftraggeber der Grünflächenpflege steuert mit diesen Daten nicht.
- Es sollte eine Kostenrechnung aufgebaut werden, die dem Betriebshof die Kalkulation von Leistungspreisen ermöglicht. Hierzu müssen zunächst die notwendigen Strukturdaten ermittelt bzw. aufgemessen werden.
- Die Grünflächenunterhaltung sollte künftig auf der Basis messbarer Ziele gesteuert werden. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sollte durch den Auftraggeber gesteuert werden können. Hierzu muss die Stadt Xanten eine Kostenrechnung einrichten, die neben den Bauhofkosten sämtliche weiteren Kosten abbildet, die für die Grünflächen anfallen.
- Derzeit fehlen konzeptionelle Grundlagen für den Grünflächenbereich, die z. B. der Aufarbeitung demografischer Entwicklungen dienen oder strategische Ziele definieren. Diese zu definieren ist Aufgabe der Verwaltungsführung.
- Die Aufwendungen für die Pflege der Park- und Gartenanlagen sind infolge wenig pflegeintensiver Flächen gering. Differenziertere Analysen sind nicht möglich, da der Aufwand einzelner Pflegeleistungen nicht aufgeschlüsselt werden kann.
- Die Differenz zum Benchmark beträgt 0,38 Euro je m². Bei einer Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen von 151.533 m² bedeutet dies ein Potenzial von 57.500 Euro pro Jahr.
- Die Spielplätze der Stadt Xanten verfügen über viele Geräte, die sich auf zahlreiche kleine Standorte verteilen. Diese Strukturen wirken sich nachteilig auf die Gesamtaufwendungen aus.
- In einem Spielplatzkonzept sollten sowohl die demografischen Entwicklungen als auch die finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten des Haushalts der Stadt Xanten aufgegriffen werden.
- Weniger und zentralere Anlagen würden zu einem günstigeren Verhältnis von Aufwand und Fläche führen. Nur noch wenig genutzte Spielplätze sollten konsequent zurückgebaut werden.
- Die Differenz zum Benchmark beträgt 0,77 je m². Bei einer Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze von 21.179 m² bedeutet dies ein Potenzial von 16.300 Euro pro Jahr.
- Die Stadt Xanten verfügt über keine Informationen zum Straßenbegleitgrün. Nach Einschätzung des DBX liegen auch hier ungünstige Strukturen mit vielen Kleinstflächen, Pflanzkübeln und Bäumen vor.

- Die noch aufzubauende KLR sollte auch dazu genutzt werden, Leistungskennzahlen und -preise für das Straßenbegleitgrün zu ermitteln. Hiermit können die Kosten insbesondere der kleinteiligen Flächen transparent gemacht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Xanten mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene – Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis eines mit dem Amt für Bildung, Sport, Kultur und Demografie erörterten Fragenkatalogs. Darüber hinaus werden die von der Stadt Xanten bereitgestellten Informationen zu den Sportanlagen berücksichtigt. Im Ergebnis ist für Xanten folgendes festzuhalten:

Ein aktueller Überblick über den Bestand an Sportaußenanlagen ist vorhanden. Die Stadt Xanten verfügt über insgesamt acht Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 153.700 m² und einer Sportnutzfläche (Sportplätze und sonstige Sportaußenflächen) von knapp 98.200 m². Auf diesen Anlagen stehen den Einwohnern insgesamt neun Sportplätze zur Verfügung.

Sieben der acht Anlagen sind an Vereine übertragen, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen sämtliche Betriebskosten zu tragen haben. Lediglich die Abschreibungen auf die Anlagen trägt der Haushalt der Stadt Xanten. Auf Antrag der Vereine werden Investitionskostenzuschüsse aus der Sportpauschale gewährt. Daneben erhalten die Vereine allgemeine Zuschüsse zur Förderung des Sports in Höhe von insgesamt rund 95.000 Euro jährlich. Die Höhe der dieser freiwilligen Zuschüsse orientiert sich unter anderem an der jeweiligen Vereinsstruktur (Jugendliche/Erwachsene). Die Verträge haben eine Laufzeit von 20 Jahren und geben beiden Seiten Planungssicherheit.

Konkrete Flächenangaben zu den Sportaußenanlagen sind der Stadt Xanten allerdings nicht bekannt. Sie sind zu pflegerischen Zwecken infolge der Übertragung auch nicht relevant. Zu Prüfungszwecken wurden diese aus dem Liegenschaftskataster ermittelt. Auch genaue Angaben zum Nutzungsumfang sind nicht bekannt. Die Vereine vergeben im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung die Nutzungsstunden in eigener Verantwortung.

Eine älter werdende Gesellschaft führt zwangsläufig auch zu einem veränderten Sportverhalten. Zugleich führen schulische Nachmittagsangebote und die kleiner werdenden jüngeren Bevölkerungsgruppen in der Regel zu rückläufigen Mitgliederzahlen in Vereinen. Eine Sportstättenbe-

darfsplanung, die auch solche demografische Entwicklungen aufgreift, existiert in Xanten nicht. Hierzu hat die Stadt Xanten den Hinweis auf das funktionierende System aus Übertragung des Betriebs in Verbindung mit freiwilligen Zuschüssen gegeben. Dieses ermöglicht es den Vereinen, auch bei rückläufigen Mitgliederzahlen Plätze in eigener Verantwortung weiter zu betreiben. Dies setzt allerdings auch eine entsprechende Leistungsfähigkeit des Vereins und die Akquise von Finanzmitteln in eigener Regie voraus.

Strukturen

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2012

Kennzahl	Xanten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	7,23	1,38	10,32	5,26	3,34	4,98	7,27	41
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,95	0,60	5,55	2,54	1,50	2,52	3,14	43

Die Kennzahlen verdeutlichen das überdurchschnittliche Flächenangebot. Hier kommt es darauf an, welche Nutzung diesem Flächenangebot gegenübersteht.

Die GPA NRW ermittelt die verfügbaren Nutzungszeiten eines Platzes abhängig vom Belag. Für Sportrasenplätze werden 800 Stunden, für Tennisplätze 1.500 Stunden und für Kunstrasenplätze 2.000 Stunden pro Jahr zugrunde gelegt. Hieraus ergeben sich 10.500 verfügbare Nutzungsstunden.

Lediglich der Sportplatz am Gymnasium wird durch den DBX unterhalten. Von den 1.500 verfügbaren Stunden dieses Tennisplatzes sind 580 Stunden im Jahr 2012 von Vereinen belegt. Dies entspricht einem Anteil von rund 38,7 Prozent. Dies stellt im interkommunalen Vergleich einen geringen Wert dar. Die übrigen Anlagen sind an Vereine verpachtet, die die Nutzungszeiten in eigener Verantwortung vergeben. Informationen über die tatsächliche Inanspruchnahme liegen der Stadt Xanten nicht vor. Da somit nur ein Platz in die Betrachtung einfließt, ist dieser Vergleich nur eingeschränkt aussagekräftig.

Bei der letzten überörtlichen Prüfung wurde allerdings ein Anteil der belegten Nutzungszeiten von Vereinen an den verfügbaren Nutzungszeiten von nur 19,7 Prozent erhoben. Im interkommunalen Vergleich würde damit der bisherige Minimalwert von 24,5 Prozent unterschritten.

Die Bevölkerungsmodellrechnung bis 2030 zeigt einen Einwohnerrückgang um rund sechs Prozent. Bei den unter 18-jährigen fällt der Rückgang mit 27 Prozent stärker aus. Dies wird sich auf die Mitgliederzahlen der Vereine auswirken und die Auslastung der Sportaußenanlagen beeinflussen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten verfügt über ein überdurchschnittliches Flächenangebot bei den Sportaußenanlagen. Auf Grundlage der Prognosen zur demografischen Entwicklung werden sich die Kennzahlen verschlechtern, vor allem hinsichtlich der Nutzungsintensität.

Aufgrund der festgeschriebenen Vertragslaufzeiten wirken sich solche Veränderungen allerdings nicht unmittelbar auf den Haushalt der Stadt aus.

→ **Feststellung**

Die Übertragung an Vereine in Verbindung mit freiwilligen Zuschüssen ist vor diesem Hintergrund vorteilhaft, da die Aufwendungen auch für wenig genutzte Anlagen den Haushalt nicht belasten.

Es ist allerdings ungewiss, wie sich die demografischen Veränderungen auf die Leistungsfähigkeit der Vereine auswirken werden. Mit rückläufigen Mitgliederzahlen würde voraussichtlich auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Vereine zurückgehen. In diesen Fällen besteht für die Vereine ein Kündigungsrecht. Auf jeden Fall liegt es in der Entscheidung eines jeden Vereins, den Vertrag nach Ablauf der Laufzeit nicht mehr fortzuführen. Der Betrieb der Anlage fällt dann wieder an die Stadt Xanten zurück.

→ **Empfehlung**

In einer langfristigen Perspektive sollte sich die Stadt Xanten mit der Entwicklung des Angebots an Sportaußenanlagen vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen befassen.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				28	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					30

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				28	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					30

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				28	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					30

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de